JIU/REP/76/1

ДОКЛАД
О СТИПЕНДИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

подготовлен г-ном К.С. Джха

Объединенная инспекционная группа

Объединенная инспекционная группа

Женева
февраль 1976 года

JIU/REP/76/1

ДОКЛАД
О СТИПЕНДИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

М.С. Дхха

Объединенная инспекционная группа

GE.76-2316

Женева,
Февраль 1976 г.

РЕЗЮМЕ

Данное исследование проведено по инициативе Объединенной инспекционной группы.

Инспектор был поражен тем фактом, что, хотя: i) программы подготовки кадров имеют решающее значение для создания высококвалифицированных кадров в развивающихся странах; ii) на долю таких программ подготовки кадров приходится большая часть всей деятельности в области технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций; iii) организации и учреждения системы только в 1973/74 году предоставили примерно 21 500 стипендий общей стоимостью немногим более 90 млн. долларов, - все еще не предпринимаются попытки оценить на постоянной основе эффективность и результаты таких усилий в масштабах этой системы. Более того, координация и сотрудничество в вопросах стипендий между организациями-донорами в основном все еще недостаточны, причем каждая организация стремится рассматривать вопрос о стипендиях в соответствии со своими собственными концепциями и потребностями в данном конкретном секторе и разрабатывать свою собственную методологию и процедуру без какой-либо реальной попытки подытожить накопленный опыт для того, чтобы найти общее решение общих проблем.

После описания различных существующих типов стипендий в настоящем исследовании освещаются процедуры, используемые на различных этапах планирования и использования стипендий, посредством чего Инспектор предполагает выявить любые имеющиеся проблемы и предложить способы их решения. Особое внимание уделяется необходимости: a) совершенствовать процедуру программирования с целью улучшения связи стипендий с конечной целью проекта, составным элементом которого они являются; b) уменьшить задержки; c) рационализировать выбор данного типа и продолжительности стипендий; d) расширить круг принимающих организаций с особым вниманием на внутрирегиональное или даже внутристрановое размещение; e) рационализировать и повысить эффективность методов оценки и включить их в программы стипендий; f) децентрализовать максимальное количество операций по планированию и использованию стипендий, для того чтобы снизить накладные расходы и ускорить работу. Выдвинуты также предложения относительно структуры и процедуры руководства стипендиями в центральных учреждениях и отделениях на местах, а также относительно стандартизации, по мере возможности, технологии, методологии и процедур, бланков и вопросников, а также относительно улучшения сотрудничества и координации между организациями-донорами и между этими организациями и государственными учреждениями, ответственными за стипендии на национальном уровне.

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	ВВЕДЕНИЕ	1-4	1
II.	СТИПЕНДИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ	5-27	2
	1. Общие замечания	5-14	2
	Таблица 1: Число отдельных стипендий и расходы по ним в системе Организации Объединенных Наций, 1973-1974 гг. (по организациям и источникам финансирования)		5
	2. По организациям	15-27	8
III.	АНАЛИЗ И КОММЕНТАРИИ	28-215	12
	1. Общие замечания	28-32	12
	2. Планирование и программирование стипендий	33-42	16
	3. Проблемы, влияющие на начало осуществления программы стипендий	43-78	19
	a) Проблемы выбора	43-55	19
	b) Языковые проблемы	56-62	22
	c) Задержка назначения кандидатов и излишняя спешка при планировании программ	63-70	23
	d) Задержки на других этапах проекта, оказывающие влияние на стипендии	71-78	25
	4. Типы и продолжительность стипендий	79-88	27
	5. Размещение	89-104	30
	Таблица 2: Происхождение и размещение стипендиатов некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций, 1973-1974 гг.		31
	6. Проблемы стипендиатов в принимающих странах	105-112	36
	7. Оценка и последующие действия	113-157	38
	8. Организационная структура учреждений, ответственных за стипендии	158-174	50
	9. Учреждения-исполнители	175-180	54

СОДЕРЖАНИЕ
(продолжение)

	Пункты	Стр.
10. Децентрализация обязанностей в отношении стипендий	181-190	56
11. Прочие вопросы	191-215	62
a) Координация деятельности между секретариатами	191-197	62
b) Стандартизация	198-201	64
c) Стоимость стипендий	202-208	64
d) Переориентация программ стипендий	209-212	66
e) Заинтересованность правительств-бенефициаров в стипендиях	213-215	67
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ		68

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Исследование по этому вопросу было проведено Объединенной инспекционной группой (ОИГ) по причине.

- решающего значения программ подготовки кадров в деле создания квалифицированных кадров в развивающихся странах;

- полезности вклада системы Организации Объединенных Наций в такие программы;

- значительных сумм, затрачиваемых правительствами и системой на эти программы, которые (программы) составляют большую часть всей деятельности по оказанию технической помощи;

- желательности нового изучения и оценки таких программ для определения необходимости каких-либо модификаций или переориентации ввиду быстро меняющейся обстановки в развивающихся странах, с тем чтобы обеспечить максимальную выгоду для государств-членов и оптимальное использование средств Организации Объединенных Наций.

2. В настоящем докладе, который, насколько известно Инспектору, является первым исследованием в масштабах всей системы, проводимым в этой области за многие годы 1/, не преследуется цель рассмотреть весь комплекс деятельности в области подготовки кадров, но в первую очередь рассмотреть подготовку граждан развивающихся стран за пределами своей страны, при которой особую роль играют стипендии. Конечно, подготовку кадров в стране и за ее пределами нельзя полностью разделить. Часто предварительная подготовка в стране является предпосылкой учебы за границей. Поэтому деятельность системы в отношении подготовки кадров за границей и, в частности, относительно стипендий необходимо рассматривать в рамках всей деятельности в области подготовки кадров.

3. В целях исследования было выбрано четыре страны в Азии: Индия, Индонезия, Малайзия и Таиланд. Инспектор также провел дискуссии и обменялся мнениями с официальными лицами, связанными с подготовкой кадров и, в частности, с программами стипендий в Центральных Учреждениях Организации Объединенных Наций, ПРООН и большинства организаций и учреждений-доноров системы. Он отметил, что нет стран, в которых бы наблюдалась совершенно одинаковая картина. Однако, поскольку затрагиваются вопросы осуществления многих аспектов программ стипендий, такие как планирование и программирование, тип выбранной подготовки и ее продолжительность, отбор

1/ Последний обзор деятельности по подготовке кадров в масштабах всей системы, озаглавленный "UNDP (TA) Regional and Inter-regional Projects. Report on an Evaluation of Seminars, Study Tours, Training Courses and Meetings of Working Groups of Experts", датирован декабрем 1968 года.

кандидатов, языковые трудности, проблемы размещения, оценка и последующие действия (или отсутствие их), управленческие мероприятия в центральных учреждениях и на местах, проблемы координации и т.д., оказалось возможным выявить достаточное число общих проблем и предложить способы их решения там, где это казалось необходимым. Инспектору сообщили, что подобные проблемы существуют также и в других регионах.

4. Задача Инспектора была значительно облегчена в ходе дискуссии как в центральных учреждениях, так и на местах, в частности со многими управляющими проектами, а также с правительственными чиновниками, с которыми он имел возможность встретиться в большинстве посещенных им стран. В одной стране Инспектор, благодаря любезной помощи представителя-резидента ПРООН, имел возможность побеседовать также с большим количеством вернувшихся на родину стипендиатов. Инспектор выражает искреннюю признательность всем тем, кто нашел время, чтобы оказать ему помощь.

II. ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН

ТЕКУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

1. Общие замечания

5. Термин "стипендия" определяется как денежная субсидия, предоставляемая организацией подходящему человеку для того, чтобы позволить ему (или ей) поселиться в учебном или неучебном институте или заведении в зарубежной стране (в исключительных случаях на родине) в течение определенного периода, а также пройти образовательный курс или курс подготовки по тем предметам и по тем профессиям, которые по возвращении стипендиата в свою страну окажутся полезными для экономического и социального развития его страны и для овладения которыми (в тех случаях, когда принимается решение за границей) на его родине нет соответствующих возможностей.

6. Не только все организации и учреждения рассматривают стипендии как один из наиболее важных вкладов в подготовку квалифицированных кадров в развивающихся странах, но таково мнение и государственных чиновников стран, посещенных Инспектором, который в отношении проектов, финансируемых ПРООН, в целом склоняется в пользу сокращения доли экспертов и увеличения доли стипендий наряду с ростом доли оборудования. Компетентная группа оценки, назначенная ПРООН в 1966 году, отметила в отношении Таиланда, что чем больше Таиланд узнавал о действии и влиянии проектов Организации Объединенных Наций по причинах значительного технического прогресса, происходящего в Таиланде в последние годы, тем больше он убеждался в решающем значении стипендий (E/4151 и Add.1 и 5). Это мнение остается справедливым и сегодня, и не только по отношению к Таиланду.

7. В течение двух лет - 1973-1974 гг. (последние годы, за которые имеются полные данные) организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций предоставили в целом примерно 21 500 стипендий общей стоимостью немногим более 90 млн. долл. 2/ в следующей разбивке (по организациям):

Организация	Расходы в долл.	Количество стипендий
ВОЗ	30 172 600	7 859
ЮНЕСКО	11 004 432	2 161
ФАО	10 818 000	1 451
ООН	10 254 340	3 200
МОТ	8 636 242	901
МАГАТЭ	4 476 954	1 552
ЮНИДО	3 917 000	1 334
ВМО	2 854 000	538
МСЭ	2 506 824	1 140
ВПС	717 550	235
ЮНЕП	693 000	137
ИМКО	228 564	121

2/ Различные показатели, приводимые в докладе, в ряде случаев представляют собой приблизительные оценки и величины. В результате действия таких факторов, как разные способы измерения "производительности", разница в определениях, различные методы составления отчетов и т.д., Инспектор обнаружил, что получить у различных организаций и учреждений системы полностью сопоставимые или даже окончательные данные практически невозможно. Тем не менее он считает, что даже эти, предположительно неточные, статистические данные дают по крайней мере некоторое представление о значении стипендий в отношении их числа и затратам по ним.

Как можно отметить, нет пропорциональной связи между числом стипендий и расходами на них. Это объясняется тем фактом, что продолжительность стипендии и ее стоимость в зависимости от типа профессиональной подготовки могут значительно отличаться в разных случаях.

8. В таблице 1 представлены данные с более подробной разбивкой по числу стипендий и расходам на них по организациям и по источникам финансирования за те же два года, т.е. 1973-1974 годы.

9. Как можно видеть по данным таблицы 1, ПРООН финансировала за период 1973-1974 гг. примерно 50% всех стипендий; регулярный бюджет организаций-доноров увеличился на 29,8%; целевые фонды, специальные программы и т.д. - на 18,5% и неопределенные источники финансирования - на 1,7%. В зависимости от организаций-доноров эти коэффициенты значительно колеблются. Так, ФАО, ИМКО, МГЭ и ВПС вообще не выделяли по регулярному бюджету средств на стипендии. Стипендии ИМКО финансировались исключительно за счет ПРООН. Значительная разница отмечалась также у разных организаций относительно расходов из одного и того же источника. Например, на долю регулярного бюджета ВОЗ приходится 68,7% всех стипендий; с другой стороны, этот показатель в ИКАО составляет лишь 0,8%. ПРООН финансировала (как уже отмечалось) 100% всех стипендий ИМКО и 96,5% стипендий ИКАО, но лишь 11,4% стипендий ВОЗ. Наконец, на долю целевых фондов, специальных программ и т.д. приходилось 43,5% расходов на стипендии ВОЗ, но лишь 0,2% расходов на стипендии ЮНИДО.

10. В системе Организации Объединенных Наций существует большое разнообразие стипендий. Хотя термины, используемые для описания того или иного вида стипендии, могут быть одинаковыми в ряде организаций, характерные черты и цели этих стипендий могут отличаться. Тем не менее все они в целом составляют три основные группы:

a) стипендии для личных учебных занятий (студентов, студентов последних курсов или выпускников), выделяемые для посещения регулярных или специальных курсов;

b) стипендии для посещения краткосрочных курсов практической подготовки, семинаров, симпозиумов, коллоквиумов, курсов профессиональной подготовки непосредственно на предприятиях и т.д. индивидуально или специальными группами;

c) стипендии для участия в индивидуальных или групповых исследованиях или ознакомительных поездках, которые позволяют старшим сотрудникам изучать соответствующие изменения за границей, обмениваться мнениями и собирать информацию.

Кроме того, имеются различные типы стипендий для профессионально-исследовательской работы либо для повышения личного опыта и практических навыков стипендиата, либо (в случае уже опытных специалистов) для вовлечения его в работу, представляющую общий интерес для данной области знаний.

11. В случае личных стипендий занятия обычно составляются таким образом, чтобы отвечать потребностям стипендиата; в случае групповой стипендии обычно в первую очередь определяются тип подготовки, ее содержание и состав группы, и уже после этого отбираются стипендиаты, удовлетворяющие этим требованиям. Оба типа стипендий могут предоставляться для подготовки кадров более чем в одной стране и в пределах одного

Организация-донор b/	ые	%*	Итого
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ			
Регулярный бюджет			
Программа развития Организации Объединенных Наций			
Целевые фонды			
Неопределенные источники или год			
Итого[1]			30 172 600
ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ			
Регулярный бюджет			
Программа развития Организации Объединенных Наций			
Целевые фонды			
Неопределенные источники или год			
Итого			2 854 000
ИТОГО			
Регулярный бюджет			
Программа развития Организации Объединенных Наций		1,7	
Целевые фонды			
Неопределенные источники или го			90 112 165
ОБЩИЙ ИТО			

* Поскольку в целях удобс

** "Нет" означает, что да

a/ В некоторых случаях по

b/ За исключением ЮНЕП (к

c/ В таблице 2 помещены б

d/ За два года 1973-1974

e/ Все виды деятельности

f/ Без участников ознако

g/ Только личные стипенд

h/ Личные стипендии, кур

i/ Личные стипендии и уч

j/ Оценка (показатели им

k/ Стоимость всех видов

l/ Кроме того, ВОЗ предс

или нескольких регионов, в зависимости от характера программы подготовки кадров. В некоторых случаях студентам из стран, в которых отсутствуют соответствующие возможности среднего образования в необходимой области, предоставляются не только стипендии для высшего образования, но даже и стипендии для среднего образования.

12. Хотя положение в разных организациях различно, большинство стипендий, как правило, финансируются ПРООН или подобными проектами технического сотрудничества и тесно связаны с целями и задачами последних, но некоторые стипендии носят самостоятельный характер, т.е. не являются частью основного проекта или не связаны с ним и не зависят от источника финансирования.

13. Хотя продолжительность разных типов стипендий в разных организациях значительно различается, личная стипендия для научного образования редко превышает срок от девяти месяцев до одного года (хотя в некоторых случаях они должны быть продлены); краткие практические курсы подготовки кадров - три месяца; ознакомительные поездки - несколько недель. Хотя статистическую разбивку данных трудно получить по всем организациям, в МАГАТЭ и МГЭ личные стипендии продолжительностью от трех до шести месяцев составляют подавляющее большинство. В ФАО 14% стипендий имеют продолжительность до трех месяцев, 47% - от трех до шести месяцев, 38% - более шести месяцев. В ИМКО на долю стипендий продолжительностью до трех месяцев приходится 32%, от трех до шести месяцев - 25%, свыше шести месяцев - 22,5%. В ЮНИДО до трех месяцев - 20%, от трех до шести месяцев - 60%, свыше шести месяцев - 20%. В ВОЗ средний показатель составляет шесть месяцев. Продолжительные стипендии в ФАО, ВОЗ и БМО могут составлять 4-5 лет.

14. Все или большинство организаций системы оказывали или оказывают помощь в настоящее время по организации во многих странах всех регионов национальных или региональных образовательных или исследовательских учреждений в соответствующих секторах деятельности и могут предоставлять услуги экспертов по проведению курсов подготовки кадров, семинаров, симпозиумов, занятий в рабочих условиях в этих учреждениях или на промышленных предприятиях или оказывать помощь посредством услуг отдельных экспертов или групп экспертов при составлении учебных планов и расписаний. Число таких учреждений в масштабе всей системы исчисляется сотнями. Отдельные стипендиаты или группы стипендиатов из данной страны, из других стран региона или даже из стран, не входящих в данный регион, могут получать стипендии для обучения в данном учреждении, причем ожидается, что по возвращении домой стипендиаты в свою очередь займутся подготовкой других граждан своей страны, обеспечивая таким образом распространение знаний.

2. <u>По организациям</u>

15. Хотя в большинстве организаций системы подавляющее большинство стипендий попадает в основные группы, перечисленные выше в пункте 10, практически все организации разработали в результате исторических условий или традиций или для удовлетворения потребностей специальных программ особые типы стипендий, пособий, субсидий или других средств подготовки кадров, которые, несмотря на то, что они часто схожи или

даже идентичны по содержанию, могут отличаться в разных организациях 3/. С другой стороны, тип подготовки кадров и, в частности стипендии, предлагаемые кандидату, и требуемая от него квалификация могут также значительно отличаться в разных организациях.

16. Например, ФАО предоставляет очень незначительное число стипендий (примерно 2 из 1 000) для подготовки на родине. Не предоставляются стипендии участникам ознакомительных поездок (также известным как "counterpart travellers"),которые просто получают билеты и особую дотацию. Стипендии по программе Андрэ Майера (которая составляет часть регулярной программы ФАО) являются не столько стипендиями для подготовки кадров, сколько субсидиями для проведения исследований, выделяемыми опытным ученым, которые работают над проектами, представляющими интерес для региона или для всего мира, во что они вкладывают свои национальные или личные знания и опыт.

17. МАГАТЭ, как уже упоминалось, является одной из немногих организаций, которая ввиду технического характера предмета ядерной энергетики предоставляет стипендии и даже пособия для среднего образования для студентов последних курсов и для среднего специального образования. Характер и уровень подготовки кадров колеблется от практической подготовки в процессе работы до чисто научной подготовки и от подготовки технического персонала до исследований, организуемых для ученых со степенями.

18. Программы ИКАО по подготовке кадров включают, кроме классического типа стипендий, такие виды, как "заочные" и "документация по дальнейшей профессиональной подготовке и дальнейшему усовершенствованию знаний".

19. Программы МОТ по существу сосредоточены на вопросах занятости с особым упором на непосредственные возможности занятости. Тем не менее, поскольку возможности занятости часто не соответствуют полученной профессиональной подготовке, МОТ планирует предпринять в будущем больше усилий при разработке новых методов подготовки кадров, включая развитие поэтапных или "модульных" систем подготовки лиц таких профессий, которые традиционно требуют длительной предварительной подготовки. Начато осуществление дополнительных программ предварительной подготовки кадров (с помощью ЮНИСЕФ). Среди центров подготовки кадров, созданных МОТ, особенно большое число высококвалифицированных стипендиатов привлекает Международный центр по повышению

3/ Примером многообразия терминов, используемых для описания различных типов деятельности в области профессиональной подготовки, может служить следующий список, подготовленный ЮНЕСКО в 1975 году: Inside the United Nations system: "scholarships" (ordinary, for professional study and for training); "fellowships", (ordinary, senior, sponsored, for research, for individual research training or for individual or group training, for workshop or seminar participation, for travel); "grants" (for study, for research training, for exchange of scientific workers or for travel); "exchanges"; "courses" (training, in-service training, refresher, orientation); "forums"; "panels"; "seminars" (including training seminars); "symposia"; "study tours"; "working groups"; "working parties" and "workshops". Outside the United Nations system: "awards"; "loans"; "traineeships"; "bursaries" (graduate and postgraduate); "visits"; "research studentships" and "internal traineeships".

технической и профессиональной квалификации в Турине (Италия). Характерной чертой этого центра является то, что поскольку большинство его курсов создано по специальным просьбам правительств (или организаций), то они согласовываются между центром и учредителями, и участие в таких курсах ограничено кандидатами последних; лишь ограниченное число курсов открыто для других стипендиатов, отвечающих соответствующим требованиям.

20. МСЭ для крупных проектов, финансируемых ПРООН, внедрил два новых типа стипендий: стипендии для занятий над темами, непосредственно связанными с современными методами подготовки кадров, и краткосрочные стипендии для участия в совещаниях специалистов из стран, участвующих в осуществлении предынвестиционных обзорных проектов МСЭ в Африке и Азии.

21. Кроме своих постоянных программ стипендий Организация Объединенных Наций осуществляет программу ООН образования и профессиональной подготовки для жителей Южной Африки (UNETPSA), куда включены бывшие специальные программы для Намибии, для территорий под португальским управлением и Южной Африки, а также программа для Южной Родезии и которая занимает видное место в деятельности Организации в области подготовки кадров.

22. ЮНЕП планирует осуществить, начиная с 1976 года, обширную программу в области стипендий в сотрудничестве с другими организациями-донорами, региональными экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций и, как предполагается, с ПРООН. Осуществление этой программы будет, по всей вероятности, поручено региональным комиссиям. С этой программой будет связана общая сеть высших учебных заведений и центров профессиональной подготовки, сгруппированных вокруг региональных центров.

23. ЮНЕСКО ввела специальный вид стипендий, который называется "учебное пособие", более или менее подобное "участникам ознакомительной поездки" ("counterpart travellers" ФАО. Такая стипендия предоставляет государствам-членам возможность организации непродолжительных (до трех месяцев) ознакомительных поездок за границу для граждан, занимающих ответственные посты. Число посещаемых стран не должно превышать трех. Инициатива относительно программы учебы исходит от "получателя пособия", которому предлагается непосредственно связаться с учреждениями или отдельными лицами, которых он желает посетить, а консультации и помощь ЮНЕСКО предоставляются по просьбе.

24. "Программы групповой подготовки кадров непосредственно на предприятиях" продолжительностью от двух до пяти месяцев (для подготовки кадров инженеров и высшего технического персонала) являются одним из двух основных элементов деятельности ЮНИДО в области подготовки кадров (другим элементом являются индивидуальные стипендии). Эти программы обычно состоят из четырех элементов: теоретическое введение, учеба, подготовка непосредственно на предприятиях и ознакомительные поездки.

25. Стипендии ИМКО и ВПС в большинстве случаев связаны с большим количеством национальных и региональных учреждений по подготовке кадров, которые созданы этими организациями и получают от них помощь.

26. Стипендии ВОЗ предоставляются исключительно:

а) лицам без медицинского образования, для того чтобы позволить им выполнять функции в администрации общественного здравоохранения и в смежных областях, которые не являются ни сугубо техническими, ни чисто управленческими, но которые наиболее часто выполняются лицами с медицинским или смежным образованием;

b) отдельным лицам, для того чтобы позволить им обменяться опытом с лицами, занимающими соответствующие посты в другой стране.

ВОЗ предоставляет также особые стипендии: так называемые "стипендии для научного обмена", которые связаны не только с потребностями и планами страны, выдвинувшей кандидата, но также и с такими более широкими потребностями, как содействие конкретной отрасли научной деятельности на межнациональном уровне или выполнение особой задачи; "стипендии учителям", с помощью которых кандидаты принимаются учебными заведениями за границей в качестве дополнительных членов преподавательского состава, с которыми они разделяют преподавательские и другие обязанности; "краткосрочные групповые стипендии", по которым кандидаты назначаются правительствами своих стран по просьбе ВОЗ, для того чтобы позволить им принять участие в организуемых ВОЗ (или с помощью ВОЗ) курсах подготовки кадров, ознакомительных поездках или выездных семинарах и симпозиумах, семинарах и конференциях; и, наконец, "пособия по подготовке научных кадров", которые ВОЗ выделяет молодым ученым, желающим повысить свои знания и опыт.

27. Подобно ФАО и ВОЗ, ВМО внедрила систему долгосрочных стипендий, на долю которых приходится значительное число выделяемых стипендий и которые предоставляются в течение пяти лет и охватывают в полном объеме университетское образование, с учебы на старших курсах по математике или физике до учебы после окончания университета в области метеорологии.

III. АНАЛИЗ И КОММЕНТАРИИ

1. Общие замечания

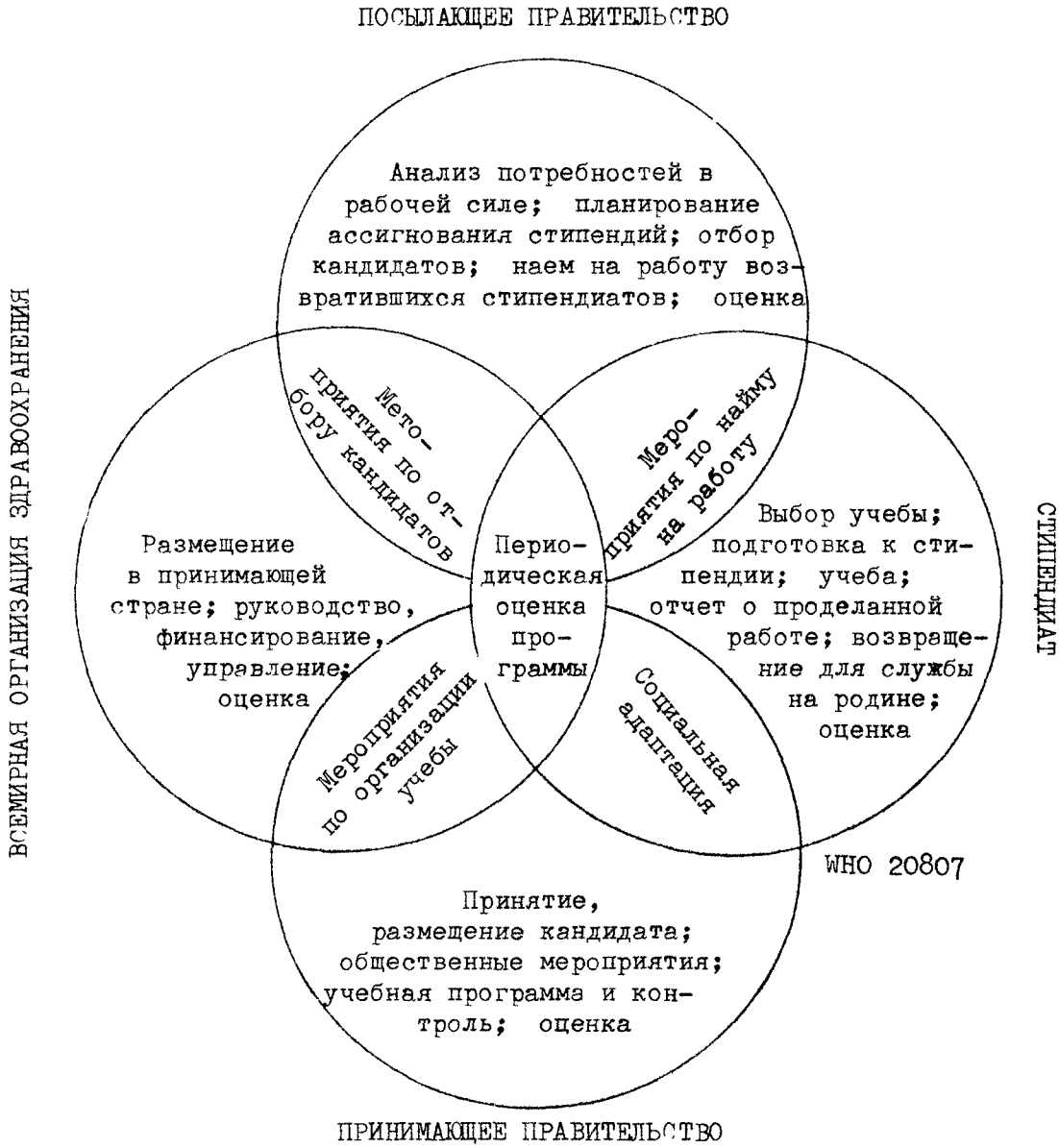
28. У всех организаций имеются указанные в документах руководящие принципы политики и процедуры, определяющие выполнение программ стипендий. Так же, как и в отношении общих задач, эти принципы неодинаковы и в каждом содержатся различные положения относительно особых видов подготовки кадров, необходимых в данном секторе. К тому же ни один из этих принципов не является всеобъемлющим.

29. Предоставление стипендий являет собой совместное обязательство организации-донора, организации-учредителя или исполняющей организации 4/; страны, гражданину которой предоставляется стипендия (т.е. "страна-бенефициар"); страны или учреждения, куда направляется для подготовки стипендиат (т.е. "принимающая организация"), и самого стипендиата. Таким образом, осуществление программы стипендии предполагает четыре уровня взаимозависимых обязанностей: организация планирует и организует подготовку, отбирает стипендиата, контролирует его подготовку и дает ей оценку; правительство страны-бенефициара назначает кандидатов на стипендию и обязуется полностью использовать после возвращения стипендиата полученные им знания и опыт; принимающая организация обязуется обеспечить и в некоторых случаях контролировать подготовку. Сам стипендиат обязуется завершить курс, вернуться на родину и служить на благо последней. Диаграмма на странице 13/14 (которая заимствована из документа ВОЗ) 5/ ясно показывает самостоятельные и повсеместные области ответственности четырех сторон - по терминологии ВОЗ: "посылающего" (т.е. бенефициара) правительства, "получающего" (т.е. принимающего) правительства, организации-донора и стипендиата.

30. Независимо от того, является ли стипендия элементом финансируемого ПРООН проекта или предоставляется самостоятельно, все четыре партнера объединены единством целей и задач, и поэтому очевидно, что успех программы стипендий зависит от координации и сотрудничества между ними. Как кратко отмечено ВОЗ в вышеупомянутом документе: "программа стипендий является сетью взаимоотношений, которая должна быть гармоничной, если мы хотим добиться общей цели создания кадров". Достижение таких координированных и согласованных действий на практике ни в коем случае не является легким. Для этого требуется развитие общих норм и подхода у всех сторон и разработка ими методов и процедур взаимной поддержки.

4/ Для удобства выражения "организация" или "организация-донор" будут употребляться во всех трех случаях.

5/ EB55/TP/3, стр. 67, Annex 5.


ПОСЫЛАЮЩЕЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО
Анализ потребностей в рабочей силе; планирование ассигнования стипендий; отбор кандидатов; наем на работу возвратившихся стипендиатов; оценка
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
Мероприятия по отбору кандидатов
Мероприятия по найму на работу
Размещение в принимающей стране; руководство, финансирование, управление; оценка
Периодическая оценка программы
Выбор учебы; подготовка к стипендии; учеба; отчет о проделанной работе; возвращение для службы на родине; оценка
СТИПЕНДИАТ
Мероприятия по организации учебы
Социальная адаптация
WHO 20807
Принятие, размещение кандидата; общественные мероприятия; учебная программа и контроль; оценка
ПРИНИМАЮЩЕЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

31. Ниже излагаются в общих чертах основные этапы вышеупомянутого осуществления программы стипендий на четырех условиях:

a) организация-донор предоставляет или b) финансируемый ПРООН проект включает) стипендию	Правительство страны-бенефициара отбирает, отсеивает (в зависимости от годности, отпускного времени, обязательства, заработной платы и т.д.) и назначает кандидатов и представляет кандидатуры a) страновым/районным/региональным отделениям или центральным учреждениям организаций или b) резиденту-представителю ПРООН, который направляет их организации-донору.
Дальнейшая переписка с правительством страны-бенефициара и дополнительное разъяснение (при необходимости).	Назначение организацией-донором кандидатов после их тщательной проверки; утверждение программы, включая место учебы, в соответствии с решением правительства страны-бенефициара.
Назначение избранных кандидатов; уведомление назначенных стипендиатов и административные мероприятия (медицинская проверка, визы, переезд и т.д.) организации-донора.	Размещение организацией-донором стипендиата в принимающем учреждении.
Учеба или профессиональная подготовка стипендиатов в стране пребывания в течение определенного времени с продлением при необходимости; периодическая проверка; доклад об окончании учебы.	Инструктаж перед отъездом стипендиата, который затем отправляется на место предоставления стипендии; прибытие в страну пребывания; дополнительный инструктаж перед подготовкой.
Возвращение стипендиата в страну или к работе над проектом.	Окончательная оценка и последующие действия.

Эта процедура может отличаться или быть несколько сокращенной в зависимости от того, предоставляется ли стипендия на короткий, средний или продолжительный срок; предоставляется ли она для участия в семинарах, симпозиумах, ознакомительных поездках, в подготовке на заводах или в других групповых программах; является ли она компонентом проекта, финансируемого ПРООН, или предоставляется самостоятельно.

32. В целях данного исследования Инспектор направил всем организациям системы Организации Объединенных Наций вопросник, в котором среди прочего содержалась просьба указать связанные с программами стипендий проблемы, которые на основании опыта этих организаций являются наиболее серьезными. Ниже приводятся ответы на этот вопрос 6/:

6/ Звездочкой отмечены проблемы, решению которых данная организация уделяет первоочередное внимание.

- неудовлетворительное или нереальное планирование программ: ЮНИДО;
- нехватка квалифицированных кандидатов: ФАО[7], МСЭ, ООН*[7], ЮНЕСКО*, ЮНИДО[7], ВМО;
- кандидаты, предлагаемые правительствами, в недостаточной степени отвечают требованиям проекта: ФАО*, ООН*, ВПС;
- задержки с назначением кандидатов: ФАО, ИКАО*, МСЭ*, ЮНЕСКО, ВПС;
- задержки на других этапах проекта, которые оказывают влияние на программы подготовки кадров: МАГАТЭ, МОТ, ВПС*;
- трудности с размещением: МАГАТЭ, ИКАО*, МОТ*, ИМКО*, МСЭ*, ЮНИДО*;
- трудности с размещением, преимущественно в результате опозданий с назначениями: ФАО, ИКАО*, ООН*, ЮНЕСКО, ВПС;
- отказы от использования или задержки с использованием утвержденных программ подготовки кадров: ЮНИДО;
- языковые проблемы: ЮНИДО*, ВПС, ВМО*;
- слушатели не возвращаются после учебы для выполнения проекта или бросают работу по проекту вскоре после возвращения: ФАО*, ВПС*;
- неудовлетворительная оценка в целом: МСЭ;
- неудовлетворительная оценка прежде всего на местах: ФАО;
- административные и финансовые трудности: ООН.

2. Планирование и программирование стипендий

33. Координация и сотрудничество между вышеупомянутыми четырьмя сторонами должны осуществляться в рамках хорошо спланированных программ подготовки кадров, сформулированных правительствами стран-бенефициаров с помощью соответствующих организаций-доноров. Эти программы в свою очередь должны быть включены в планы развития стран-бенефициаров.

34. Многие развивающиеся страны начали проводить систематическую оценку или переоценку своих средне- и долгосрочных потребностей в квалифицированном персонале в свете уже имеющихся трудовых ресурсов. Однако в других странах такие мероприятия еще не проводятся. Все еще слишком часто отмечается тенденция к планированию подготовки кадров специально в связи с каждым проектом без координации с другими проектами и без прогнозирования будущих потребностей в данном секторе. Так, в одной из стран Инспектору сообщили, что в этой стране в течение многих лет было осуществлено более десятка проектов, связанных с различными аспектами развития водных ресурсов, но не организована регулярная плановая подготовка специалистов по водным ресурсам.

7/ Особенно в наименее развитых странах.

35. В связи с этим на Инспектора произвел сильное впечатление метод, принятый в некоторых организациях, следящих за потребностями в квалифицированных кадрах в отдельных странах и регионах. Показательный Всемирный план развития сельского хозяйства ФАО явился первой попыткой оценить потребности стран в рабочей силе для сельскохозяйственного производства, хотя быстро меняющееся социально-экономическое положение в прошлые годы привело к тому, что некоторые его выводы устарели; в настоящее время ФАО осуществляет серию планов по подготовке квалифицированных кадров в странах, которая включает в связи с предполагаемыми потребностями страны в квалифицированных кадрах для развития сельского хозяйства и сельских районов в ближайшее десятилетие рекомендации относительно организации или улучшения (официальных и неофициальных) систем и программ подготовки кадров. МОТ проводит в развивающихся странах ряд исследований рабочей силы в различных секторах деятельности. ИТКО основывает свои программы подготовки кадров на предварительной разработке обзора потребностей некоторых стран Африки и Латинской Америки. ВМО составила планы развития образования и подготовки кадров в области метеорологии в Африке, Центральной и Южной Америке еще в 1962 году. Подобные обзоры составлялись позднее и в Азии. Эти планы регулярно пересматриваются и совершенствуются для удовлетворения меняющихся потребностей. Инспектор полагает, что ПРООН от имени и по просьбе заинтересованных правительств должна оказать финансовую поддержку и помощь в организации обзоров рабочей силы в отдельных секторах.

36. Многие программы подготовки кадров в развивающихся странах (включая стипендии) финансируются агентствами двусторонней помощи (такими, как МАР, КМАР, ДАМР, ФАМР, НАМР, АМРШ и т.д.), частными фондами и иногда многонациональными корпорациями. В одной из стран, посещенных Инспектором, общее число таких стипендий, предоставляемых в распоряжение правительства, было значительно большим, чем число стипендий, предлагаемых системой Организации Объединенных Наций. Хотя между организациями системы и другими предоставляющими помощь агентствами и учреждениями имеется определенная координация, более полная координация между ними, по-видимому, была бы чрезвычайно полезной для обеспечения более реалистичного планирования программ подготовки кадров (и стипендий) и для избежания возможного параллелизма и конкуренции. На местах резидент-представитель ПРООН и соответствующие правительственные органы могут проявить инициативу в этом направлении, в то время как общеполитические аспекты такой координации могут быть рассмотрены ПРООН и рассматриваемыми организациями или учреждениями на уровне центральных учреждений.

37. Кроме недостаточного внимания, уделяемого долгосрочному и интегрированному планированию подготовки кадров, Инспектор в процессе внимательного изучения большого количества проектной документации ПРООН обнаружил, что, несмотря на то, что в этой документации делается общая ссылка на необходимость подготовки кадров и довольно часто указываются содержание и продолжительность отдельных стипендий, вопросы подготовки кадров, как правило, рассматриваются не более чем в одном-двух кратких пунктах, и основные цели этого элемента, т.е. общие задачи проекта, не определяются. Более того, эта часть обычно составляется на конечном этапе подготовки проектной документации. Другой проблемой, в связи с этим, является тенденция к нереалистичному планированию ознакомительных поездок, что проявляется в планировании посещений слишком многих стран за очень короткое время с недостаточным периодом "освоения". Однако со всей справедливостью необходимо отметить, что положение в разных организациях, разных регионах, разных странах и даже в разных проектах различно.

38. На этапе подготовки предварительного проекта часто неизвестно, каким будет точный уровень подготовки назначаемых кандидатов, какими будут их знания, навыки и подход и каким образом определить "разрыв" между последними и требованиями, которым они должны будут удовлетворять. Только после назначения стипендиатов и на примере их деятельности "в процессе работы" становится возможным определить, является ли необходимой подготовка до ученой степени, подготовка в меньшем объеме или лишь техническая профессиональная подготовка, какой тип подготовки является наиболее приемлемым, какой должна быть ее продолжительность и где лучше всего осуществить эту подготовку. Тем не менее во всех случаях с самого начала должно быть ясно, какими должны быть конечные цели подготовки кадров, и это должно быть изложено в конечной проектной документации достаточно подробно. В проектной документации ко времени ее утверждения обычно лишь указывается общая сумма, выделенная на подготовку кадров, которая впоследствии может быть пересмотрена в сторону повышения или понижения, после разработки подробной программы стипендий, иногда после того, как начнется выполнение проекта. Необходимой гибкостью управления с этой целью должны обладать организация-донор и ПРООН, последняя в лице своего резидента-представителя. Такая практика, по всей вероятности, также улучшит выполнение программ стипендий. Во многих организациях выполнение этих программ в настоящее время налажено исключительно плохо, поскольку дата исполнения программы стипендий отождествляется с датой, когда проект (частью которого является данная программа) сам становится рабочим, в то время как в действительности (что мы наблюдаем в настоящее время) осуществление программы часто задерживается.

39. Вплоть до последнего времени под профессиональной подготовкой специалиста из страны обычно понималась подготовка одного представителя страны для соответствующей замены международного эксперта. Но опыт подсказывает - и ПРООН уже утвердила этот подход, - что практика выявления единственного специалиста, который "примет дела" у эксперта, в корне необоснованна и что упор необходимо делать на повышение возможностей персонала в коллективном отношении, для того чтобы позволить такому персоналу, занятому в проекте, работать как группе 8/. Предлагаемый новый подход обладает двумя важными достоинствами. Во-первых, он должен снизить зависимость проектов или организаций, работа которых зависит от лиц, которые могут - и это часто происходит - покинуть эти организации или быть переведенными куда-нибудь в другое место вскоре после того, как они прошли полный курс подготовки, иногда даже до конца срока назначения эксперта. В тех случаях, когда это происходит, рассматриваемый проект или организация оказываются в том положении, с которого все начиналось. Во-вторых, во многих случаях даже высококвалифицированный и компетентный сотрудник не в состоянии выполнять свои задачи надлежащим образом, без услуг других сотрудников.

40. Сама программа стипендий должна регулярно разрабатываться, быть практичной и гораздо более тесно связанной, чем это обычно наблюдается в настоящее время, с целями подготовки кадров, с одной стороны, и с фактической квалификацией, возможностями и должностью сотрудника, который будет проходить подготовку, с другой стороны. Хотя это легче, по-видимому, осуществить в отношении стипендий, которые предоставляются самостоятельно, чем в отношении стипендий, связанных с более крупными проектами, реалистичное программирование является необходимой предпосылкой успеха, если мы хотим, чтобы стипендия отвечала своей задаче и оправдывала затраты.

8/ Инспектор понимает так, что ПРООН больше не использует выражения "представитель страны" и "эксперт", заменив их выражениями "национальный" и "международный" персонал.

41. Такое регулярное программирование работы и стипендий должно включать:

- определение конкретного поста, для работы на котором подготавливается сотрудник;
- определение задач, которые будут выполняться специалистом, намечаемым для работы на этом посту;
- определение знаний, навыков и представлений, которыми должен обладать будущий сотрудник, для того чтобы компетентно выполнять свои задачи;
- оценка знаний, навыков и представлений, которыми уже обладает сотрудник или кандидат, выбранный для этого поста;
- определение "разрыва" между его знаниями, навыками и представлениями и знаниями, навыками и представлениями, которые он должен иметь для компетентного выполнения своих задач;
- определение масштабов и характера учебных средств, которые необходимо использовать для ликвидации такого "разрыва";
- решение вопроса о том, какую часть таких учебных средств и каким образом можно и необходимо использовать на родине слушателя и особенно в рамках проекта;
- подробное определение масштабов, характера и продолжительности той части учебы, которую можно провести лишь за границей;
- выбор места учебы или подготовки за границей, где имеются возможности провести, желательно с учетом специфики, конкретный курс учебы, который, как было определено, должен быть предоставлен по соглашениям о стипендиях;
- расписание подготовки кадров;
- предоставление стипендий всему персоналу, который нуждается в них и квалификация которого отвечает соответствующим требованиям, без ограничения предоставления стипендий лишь официально назначенному на данный пост специалисту, исходя из того, что все стипендиаты внесут положительный вклад в осуществление проекта 9/.

42. Опыт и практически все проведенные до настоящего времени исследования результатов программ стипендий свидетельствуют о том, что успех стипендии часто зависит также от степени, в которой сам стипендиат участвует в программировании, и в какой степени после этого этапа с ним проводятся консультации в ходе учебы относительно возможных изменений или улучшений. Этот факт еще раз подчеркивает тесную связь, которая должна существовать между "четырьмя сторонами", вовлеченными в выполнение программы стипендий для того, чтобы эта последняя была успешной.

3. Проблемы, влияющие на начало осуществления программ стипендий

а) Проблемы выбора

43. Правительства стран-бенефициаров безусловно несут основную ответственность за соответствующий отбор потенциальных стипендиатов, тем более, что, хотя организации-доноры и имеют право решающего голоса в отношении их назначения и могут отказаться принять кандидата, которого они не считают подходящим, на практике по вполне понятным причинам организации-доноры почти всегда принимают назначенных правительством кандидатов.

9/ Инспектор понимает так, что ПРООН решительно высказывается в пользу такого типа подробного программирования.

44. Что касается программ подготовки кадров, финансируемых из регулярных бюджетов, целевыми фондами, специальными программами (например, программа участия ЮНЕСКО), которые осуществляются в пользу одной страны или группы стран на региональной или субрегиональной основе, агентствами двусторонней помощи либо по программе, по которой большинство квалифицированных стипендиатов отбирается в разных странах на основе конкурса (например, стипендии ФАО для участия в групных исследованиях), то именно организация проявляет инициативу при объявлении стипендий, получении кандидатур от правительства и отбирает стипендиата.

45. Обычно процедура отбора стипендиатов для организации заключается в направлении правительству пригласительного письма, где содержится просьба к правительству назначить одного или более кандидатов.

46. Что касается стипендий, которые являются частью проекта ПРООН, то инициатива проявляется правительством, которое, обычно при согласовании с руководителем проекта 10/, представляет список квалифицированных кандидатов. Что касается стипендий, финансируемых ПРООН, которые не являются элементом более крупных проектов, то в этом случае инициативу также проявляет правительство, финансирование стипендии осуществляется в рамках ОПЗ конкретной страны или в рамках региональных ОПЗ, если проект предусматривает подготовку кадров в региональном учреждении.

47. Страны-бенефициары разработали собственную процедуру отбора и назначения наиболее квалифицированных кандидатов. Некоторые страны выбирают кандидатов с помощью "отборочных комиссий" или "комитетов", которые часто состоят не только из правительственных чиновников, но и включают посторонних лиц, занимающих высокое положение, и представителя заинтересованной организации-донора. По правилам некоторых организаций (таких, как ВОЗ) деятельность таких отборочных комиссий регулируется законом, и там, где они существуют, их работа (также в соответствии с данными ВОЗ) в большинстве случаев эффективна. Во многих странах ответственность за отбор и назначение кандидатур лежит на единственном правительственном учреждении учреждении. В других странах эта работа осуществляется заинтересованным техническим министерством.

48. Что касается процедуры организации-донора, то объявление организации о стипендиях и - в случае финансируемых ПРООН проектов, включающих стипендии назначения, как правило, получаются на первом этапе резидентом-представителем ПРООН, хотя имеются некоторые исключения из этого правила 11/.

10/ Понятие и термин "руководитель проекта" представляются устарелыми, ПРООН заменяет этот термин понятием "руководство проекта", которое состоит из двух "руководителей" - руководителя национального персонала, т.е. бывших "представителей страны" (представляющих страну-бенефициара), и руководителя международного персонала, т.е. бывших "экспертов" (представляющих оказывающую помощь организацию), который может быть руководителем проекта или старшим техническим советником и т.д. Здесь и далее Инспектор будет по возможности придерживаться этой новой терминологии.

11/ Например, в случае более крупных проектов ПРООН/ИМКО просьбы передаются руководством проекта непосредственно в центральное учреждение ИМКО.

49. Что касается регионального бюро МОТ в Азии, расположенного в Бангкоке (в отношении которого имеет место значительная децентрализация), то назначения направляются резидентом-представителем ПРООН и/или зональным бюро МОТ, этому региональному бюро, которое несет полную ответственность за размещенных в этом регионе стипендиатов, включая размещение, оценку и последующие действия. В тех случаях, когда стипендиат направляется в страну вне азиатского региона, заявления направляются в центральные учреждения МОТ, которые принимают ответственность от регионального бюро. На других континентах МОТ пока еще не имеет подобных соглашений. Лишь заявления на стипендии, предоставляемые центром МОТ в Турине, т.е. все стипендии в области подготовки кадров и подготовки руководящих кадров, направляются непосредственно в этот центр.

50. В ВОЗ все аспекты программ стипендий, включая планирование, назначения, размещение, оценку и последующие действия, рассматриваются децентрализированными региональными бюро Организации. Каждое бюро ВОЗ в стране имеет чиновника по вопросам стипендий. В редких случаях эти чиновники могут попросить рекомендацию в центральных учреждениях ВОЗ в Женеве. Лишь административное управление пособиями по подготовке исследовательского персонала по-прежнему осуществляется центральными учреждениями.

51. Что касается таких организаций, как ФАО и ЮНЕСКО (региональные бюро которых не имеют или имеют незначительную децентрализованную власть), или ПАГАТЭ, ИМКО, МСЭ, ЮНИДО, ВПС и ВОЗ (у которых нет региональных бюро), то заявления в таких случаях направляются резидентом-представителем ПРООН в центральные учреждения и все дальнейшие действия лежат на ответственности последних.

52. Многие проблемы связаны с отысканием подходящих кандидатов. Одна из них заключается в нехватке квалифицированного персонала, что затрудняет во многих странах - особенно в наименее развитых странах - отыскание подходящих кандидатур или освобождение их от работы на время, необходимое для участия в проектах. По причине такой нехватки и в результате значительного числа осуществляемых проектов правительства иногда назначают одно и то же лицо для участия в нескольких проектах, независимо от охватываемых дисциплин.

53. Необходимо также принимать во внимание отношение будущих стипендиатов. Подавляющее большинство будущих стипендиатов являются находящимися на службе правительственными чиновниками. В большинстве стран стипендии системы Организации Объединенных Наций ценятся весьма высоко, и чиновники, как правило, стремятся воспользоваться ими как в целях содействия развитию своей страны, так и для улучшения собственных служебных перспектив. Тем не менее, некоторые руководители проектов приводили Инспектору данные о том, что некоторые наиболее квалифицированные кандидаты иногда колеблются либо в результате нежелания оставлять свои семьи, либо потому, что в условиях определенной конкуренции на их гражданской службе они не уверены в своем будущем положении и в перспективах после возвращения. Для человека, уезжающего заграницу на продолжительный срок, эти соображения безусловно имеют большое значение. Но эти проблемы могут быть решены лишь правительствами стран-бенефициаров.

54. В некоторых странах назначения не свободны также от значительного влияния со стороны упомянутых выше стипендий из других источников (например, агентств двусторонней помощи, таких как ПАР, ЮСАИД, ДЫР, САИД; АТРИ и т.д., частично фондов и транснациональных корпораций). Не только это, как было указано, ставит проблемы планирования, но средства и финансовые условия этих других источников бывают более выгодными, чем средства и финансовые условия, предлагаемые системой Организации Объединенных Наций.

55. Кандидаты на стипендии иногда назначаются техническими министерствами без консультации с правительственными органами по координации (где таковые существуют) или с другими органами, причем эффективность процедуры отличается в разных министерствах, в зависимости от человека, ответственного за это дело. Кроме того, в некоторых странах, где отборочные комиссии или комитеты существуют на бумаге, они, по-видимому, недостаточно активны. Инспектор считает, что во многих развивающихся странах существующие методы и практика отыскания, отбора и назначения квалифицированных кандидатов на стипендии должны быть пересмотрены с целью улучшения и ускорения этих процессов в целом.

b) Языковые проблемы

56. Стипендиат, направляющийся за границу для прохождения курса подготовки, должен хорошо знать язык страны, куда он направляется, не только для учебы, но также и для наблюдения, понимания и общения в вопросах, не относящихся непосредственно к его подготовке. Поэтому принимающие страны и учреждения, как и организации-доноры и ПРООН, с полным правом настаивают на строгом языковом экзамене. В связи с этим к вышеупомянутой трудности, связанной с отысканием и назначением наиболее квалифицированных в техническом отношении кандидатов, добавляется трудность отыскания кандидата с соответствующим знанием данного иностранного языка. В странах, где данный язык не является разговорным и не преподается, обучение данному иностранному языку до начала подготовки стипендиата становится важным фактором. По крайней мере в двух странах, посещенных инспектором, эта проблема была более или менее острой.

57. Стипендиаты, направляемые в Соединенные Штаты (кроме краткосрочных курсов и ознакомительных поездок, в случае которых высокий уровень знания языка не требуется; обычно достаточно сертификата руководителя проекта или резидента-представителя ПРООН о том, что кандидат обладает достаточными знаниями английского языка), должны сдать два экзамена: экзамен TOEFL (т.е. экзамен по английскому языку для иностранцев, подготовленный Принстонским университетом) и экзамен ALIGU (Американский языковый институт, Джорджтаунский университет). Если стипендиат не сдает экзамен TOEFL с незначительным недобором баллов, он все же допускается принимающим учреждением к занятиям, но должен сдать экзамен ALIGU до направления на место учебы. Стипендиаты, направляемые в Соединенное Королевство или Францию, должны сдать экзамен, установленный соответственно "Британским советом" и "Альянс франсез". Инспектору в некоторых посещенных им странах сообщали о том, что многие кандидаты не могли сдать эти экзамены, особенно по английскому языку, ввиду их значительной сложности.

58. В связи с этим следует отметить, что Федеративная Республика Германия, в которую приезжает значительное число стипендиатов, обычно организует для них учебу на кратких курсах при Тетевском институте до прибытия в принимающее учреждение. Власти Соединенных Штатов Америки проводят бесплатно по мере необходимости инструктаж по английскому языку продолжительностью в 3 месяца.

59. Некоторые стипендии при необходимости предусматривают определенный период обучения языку до начала осуществления программы по подготовке кадров. Такая практика уже применяется в ВОЗ. В некоторых случаях ПРООН предоставляет стипендии для обучения языку (до 500 долл. на кандидата и на стипендию в рамках ОНЗ страны). В случае исследовательских групп, учреждаемых ФАО, руководители проекта могут нанимать преподавателя.

60. Инспектор прежде всего считает, что, поскольку единые языковые экзамены нельзя считать пригодными для всех типов подготовки кадров и всех дисциплин, особенно в отношении технических дисциплин, требования относительно знаний иностранного языка необходимо соизмерять с типом подготовки кадров, которую будет проходить стипендиат, и с фактической программой его учебы. Поэтому можно сэкономить время и деньги, если языковая подготовка будет начата на родине стипендиата до его отъезда и продолжена (при необходимости) в принимающей стране, причем языковый инструктаж в последней (который должен быть как можно более кратким) следует программировать как часть курса подготовки кадров и учитывать при составлении расписания стипендии.

61. Однако реальная проблема заключается не столько в строгости экзаменов по иностранному языку, предусматриваемых принимающей страной, или в наличии средств, сколько в недостаточности возможностей по обучению иностранным языкам во многих развивающихся странах. В некоторых из этих стран созданы институты иностранных языков; в других организуются специальные языковые курсы; в-третьих, по прежнему нет возможностей обучения иностранным языкам. Даже в существующих институтах иностранных языков часто нет современного оборудования. Инспектор считает, что странам, которым выделяется большое число стипендий и которые не имеют соответствующих средств по обучению иностранным языкам, ПРООН может оказать помощь в создании современных институтов иностранных языков, куда, в качестве условия такой помощи со стороны ПРООН, будут приниматься слушатели, будущие слушатели и стипендиаты из соседних стран.

62. Как указывалось, организации-доноры готовы в некоторых случаях предоставлять возможность предварительной языковой подготовки либо на родине кандидата, либо в принимающей стране. Однако Инспектору не удалось найти никакого всеобъемлющего заявления относительно политики и практики по этому вопросу, в связи с чем у него возникают опасения, не упускают ли страны-бенефициары определенные возможности в результате недостатка информации по этому вопросу. Будет весьма полезным для государств-членов, если ПРООН или организации-доноры подготовят и распространят заявление о политике и практике и имеющихся возможностях по предварительной языковой подготовке.

c) Задержка назначения кандидатов и излишняя спешка при планировании программ

63. Для того чтобы утвержденный кандидат мог приступить к учебе или занятиям на курсах подготовки кадров своевременно (например, в начале года, семестра или курса), все организации-доноры устанавливают срок приема бланков о назначении и предупреждают правительства о необходимости соблюдать этот срок.

64. Однако в ходе своей деятельности Инспектор сталкивался со многими случаями, когда стипендии не могли быть использованы потому, что иногда, несмотря на повторяющиеся напоминания, назначения были получены слишком поздно или вообще не получены.

65. Эти задержки возникают частично по причине нехватки квалифицированной рабочей силы во многих странах и частично из-за недостатков процедуры отбора (обе эти причины уже упоминались). Трудности усугубляются в странах с федеральной структурой власти, где федеральное правительство часто вынуждено заниматься продолжительной перепиской с местными властями. Имеются также случаи отзыва кандидатур правительствами на более поздних этапах в связи с тем, что ранее назначенный кандидат требуется для другого назначения в стране или занят по какой-то другой причине. Такие изменения в последнюю минуту приводят к повторению требующей времени процедуры по назначению, отбору и размещению стипендиатов.

66. Это остается справедливым и в отношении программ стипендий, которые не являются частью проекта ПРООН; как сообщали Инспектору, задержки с назначением кандидатур по этим программам носят даже еще более серьезный характер. Ему также сообщали о том, что причиной задержек с назначением в таких случаях является позднее уведомление организаций-доноров о предоставлении стипендий и сравнительно непродолжительное время, которое, таким образом, остается у правительств для отыскания соответствующих кандидатов. Какова бы ни была причина различных задержек, эти задержки - отражающие либо недостаточный интерес со стороны правительств, либо медленную связь между правительствами или с ними - и часто наблюдаемая впоследствии спешка не способствуют подготовке высококвалифицированных кандидатов.

67. В таком случае некоторые спешно подготовленные в последнюю минуту (и таким образом иногда недостаточно хорошо подготовленные) программы стипендий, по-видимому, готовятся из опасения, что, если стипендия не будет использована в первый год, она будет потеряна вообще.

68. Чиновники Организации Объединенных Наций, как в центральных учреждениях, так и на местах, жалуются на отрицательное влияние таких задержек на "осуществление" (т.е. использование), а также часто на качество стипендий. Кроме того, что такие задержки нарушают запланированную связь между различными элементами проекта, они вызывают трудности размещения либо в связи с тем, что предлагаемая в принимающем учреждении вакансия уже занята, либо потому, что стипендиат не может прибыть в учреждение вовремя к началу курса. И наконец, в результате спешки содержание программы может оказаться недостаточно соответствующим ее требованиям и квалификации стипендиата.

69. Однако и в этом случае можно сказать, что положение различно в разных странах, разных организациях и часто даже в разных проектах. В более мелких, сугубо технических специализированных учреждениях данная проблема стоит менее остро, чем в более крупных организациях, деятельность которых носит более широкий характер. Согласно правилам ВОЗ, назначения должны быть получены в региональном бюро не позднее чем за шесть месяцев до начала выполнения программы стипендий, и поскольку принимающие страны начинают отказываться удовлетворять возросшие просьбы о размещении, некоторые региональные бюро ВОЗ отказываются от запоздавших назначений или откладывают стипендию до следующего года.

70. Доклады учреждений, резидентов-представителей и правительств свидетельствуют о том, что для назначения кандидатов требуется минимум от 6 недель до 3-6 месяцев после уведомления о предоставлении стипендий. Что касается программ подготовки кадров "типа конференции" (т.е. семинаров, рабочих групп и подобных мероприятий, когда инициатива предпринимается организацией-донором), опыт показывает, что лучше всего завершить отбор участников не менее чем три месяца до начала программы при направлении приглашений за 6-9 месяцев до начала программы. В тех случаях, когда это делается, у стипендиатов и участников имеется достаточно возможностей для подготовки к учебе. Более того, значителен выигрыш и в психологическом отношении. У стипендиатов достаточно времени не только для различных личных и административных дел, необходимых перед поездкой за границу; они осознают и тот факт, что программа была серьезно рассмотрена лицами, ответственными за ее организацию.

d) Задержки на других этапах проекта, отказывающие влияние на стипендии

71. За исключением тех случаев, когда стипендии предоставляются отдельно, они являются лишь одним из основных элементов проекта, другими элементами обычно являются международный персонал и оборудование. Поэтому выполнение ("осуществление") стипендий не может не зависеть от задержек или неудач в отношении того или иного проекта. Такая взаимосвязь, хотя обычно и предусматривается в проектной документации, к сожалению, редко соблюдается.

72. Руководители международого персонала обычно назначаются до начала выполнения проекта и в принципе должны занять свои посты на местах за несколько месяцев до начала выполнения проекта. Это позволяет им вести организаторскую работу в отношении других элементов, например в отношении набора международного персонала, приобретения необходимого оборудования, назначения национального персонала и, следовательно, в отношении оценки потребностей в подготовке кадров и, в частности, потребностей в стипендиях (если такие имеются). Действительно, проект, как правило, начинает выполняться лишь после того, как руководитель международного персонала прибывает на место. Однако на практике прибытие руководителя нередко задерживается или он задерживается по пути. В таких случаях начало выполнения проекта задерживается, либо вообще нарушается его выполнение.

73. Наем квалифицированного международного персонала становится все более трудным, и даже после найма многие служащие не в состоянии приступить к выполнению проекта в запланированное время. С другой стороны, как уже отмечалось, национальный персонал также может приступить к работе по проекту лишь значительно позже начала его выполнения.

74. В таких условиях раннее определение потребностей в стипендиях по проекту руководителем международного персонала, даже если он сам занял свой пост вовремя, часто является чрезвычайно сложным делом. Именно по этим причинам осуществление программ стипендий в отношении их начала и выполнения в соответствии с согласованным расписанием по проекту часто находится на недостаточном уровне в большинстве организаций системы.

75. Программы стипендий требуют значительной переписки и связи между центральными учреждениями организаций-доноров, их представителями в стране, районе или регионе,

резидентами-представителями ПРООН, представителями трехсторонних принимающих стран и часто между самими стипендиатами или будущими стипендиатами. По сути каждая стипендия, какой бы незначительной в финансовом отношении она ни была, является мероприятием, которое само по себе требует большого внимания. Поэтому неизбежно отмечаются значительные разрывы во времени между уведомлением о предоставлении стипендии или утверждением проекта ПРООН, предусматривающего элемент стипендий, и фактическим началом продолжительной подготовки стипендиата. Сами эти разрывы во времени свидетельствуют следующие показатели (взятые из ответов некоторых организаций на вопросник Инспектора) 12/:

ЦАО	10-20 недель (и более)
ЧАГАТО	14-62 недели
ПНАО	13-30 недель
ПОЛ	14- недель
ПЛАО	12-22 недели
ЛОЗ	17-60 недель
ООН	17-108 недель
ЮНИДО	16-60 недель
ВПО	8-202 недели
ВОЗ	5-26 недель
БТО	14-80 недель

76. Минимальное время, требуемое для этой цели, составляет 5-17 недель, что представляется вполне обоснованным. Но максимальные задержки, которые в некоторых случаях (за исключением ПНАО) колеблются от 20 до 202 недель, являются основанием для серьезной озабоченности.

77. Все рассматриваемые организации согласны с тем, что успешное выполнение программ стипендий требует четкого соблюдения расписания различных процессов и мероприятий - от объявления о выдаче стипендий или даты начала выполнения проекта, включающего стипендии, до возвращения стипендиата на родину после завершения подготовки.

78. Для достижения этого, хотя некоторые случаи задержек, несомненно, являются неизбежными, необходимо, чтобы стипендии планировались предпочтительно на основе среднесрочных или долгосрочных потребностей в связи с оцениваемыми нуждами страны или региона в рабочей силе в данном секторе или в данной области деятельности и чтобы различные этапы стипендий выполнялись в соответствии с расписанием, учитывающим, например, такие потребности,

---

12/ Поскольку минимальная задержка, требуемая большинством правительств для отбора кандидатов, составляет восемь недель, минимальный показатель 30% равным пяти неделям, представляется оптимистичным. С другой стороны, в исключительных условиях организациям удавалось выполнить все формальности в течение нескольких дней. Во всяком случае, Инспектор выслушал слишком много жалоб относительно задержек (по различным причинам) от всех сторон, чтобы не разделить выражаемую в связи с этим озабоченность.

как языковая подготовка и взаимосвязь между различными элементами проекта. Необходимо, чтобы страна-бенефициар, организации-доноры, принимающие учреждения и сами стипендиаты предпринимали все усилия для того, чтобы придерживаться такого расписания.

4. Типы и продолжительность стипендий

79. После определения задачи стипендий и отбора кандидатуры необходимо выбрать подходящий метод (или "тип") подготовки в отношении как стоимости, так и эффективности. В идеальном случае, поскольку не существует какого-либо единого типа или группы типов подготовки кадров, подходящих для всех программ, и поскольку конкретная структура любой отдельной подготовки должна соответствовать ее конкретным потребностям и условиям, типы подготовки кадров должны различаться в разных программах.

80. Как отмечено в пунктах 10, 13 и 15, в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций существует большое разнообразие типов подготовки кадров и продолжительности стипендий. Каждый тип подготовки имеет свое особое основание и, как предполагается, предоставляет различные знания или опыт. Обычно "курсы подготовки кадров", индивидуальные или групповые, предоставляют возможность приобрести навыки с помощью хорошо определенных взаимоотношений между преподавателем и слушателем; "семинары" представляют собой форум для обмена опытом между участниками с примерно одинаковым уровнем знаний и опыта; "ознакомительные поездки" предоставляют возможность рассмотреть соответствующее положение в других странах или регионах.

81. Накопленный до настоящего времени опыт свидетельствует о том, что частично, возможно, в результате различий в имеющейся терминологии, чисто образовательная основа каждого типа подготовки не всегда учитывается должным образом, выбор (например) между курсом подготовки кадров и семинаров делается на основе статуса участников (первый считается более подходящим для сотрудников "среднего и низшего звена" и последний - для чиновников "высшего звена") и нередко - на основе возможностей, предлагаемых принимающими организациями. И такие расхождения мнений относительно основы каждого типа подготовки часто относятся и к правительствам стран-бенефициаров, частично в результате того, что организации-доноры в большинстве случаев не делают им рекомендаций относительно выбора данного типа.

82. Большинство стипендий предоставляется на индивидуальной основе, обычно на срок от 3 до 6 месяцев. Однако имеется большое число стипендий, предоставляемых на более короткий срок. Такое положение, безусловно, понятно, поскольку продолжительность стипендий должна соответствовать требованиям программы. Однако стипендия, предоставляемая для участия в ознакомительной поездке в течение нескольких дней в отдаленную зарубежную страну или в течение нескольких недель в несколько стран в различной культурной и языковой обстановке, поднимает вопрос о том, оправдывает ли такую стипендию отношение затрат к выгодам, или, другими словами, не имеется ли опасность превращения таких кратких поездок в спешные визиты "туристского типа" со всеми недостатками и ограниченностью последних (включая проблемы приспособления стипендиата к окружающей его среде или различным средам), в связи с чем возникают сомнения в том, может ли стипендиат многое усвоить из того, что он видел и слышал в таких условиях.

83. В данном случае, как и в отношении других аспектов программ стипендий, было бы неверным излишнее обобщение. Инспектор столкнулся с двумя примерами противоположного характера 13/, но он уверен, что такая же смешанная структура характерна и для других организаций системы, в том что касается кратких индивидуальных ознакомительных поездок. Например, в 99% случаев, рассмотренных ЮНЕСКО, такие поездки оказываются не отвечающими реальным потребностям в подготовке стипендиатов. По всей вероятности, в зависимости от сочетания условий краткосрочные поездки могут оказаться чрезвычайно полезными или в целом неуспешными и непроизводительными, продолжительность ознакомительной поездки и даже число посещаемых стран играют большую роль, чем личные качества стипендиата и уместность поездки.

84. Другой проблемой, возникающей в связи с индивидуальными ознакомительными поездками, являются частные случайные наплывы стипендиатов в различные принимающие учреждения. Инспектору рассказывали об одном учреждении в развивающейся стране, имеющем всемирную репутацию в области народного образования, которое в течение всего года посещается значительным числом лиц из многих других развивающихся стран. Такое положение значительно затрудняет и нарушает его работу.

13/ Один вернувшийся стипендиат, получивший стипендию ЮНИДО, посетил семь стран (включая две развивающиеся страны) в течение шести недель, но он явно максимально усвоил все, что он видел и выучил в течение своей краткой поездки, и по возвращении на родину оказался в состоянии внедрить соответствующие улучшения и новшества. По сути, из многих вернувшихся стипендиатов, которых Инспектор встретил в одной из стран, эта стипендия, по-видимому, имела наиболее благоприятное отношение затрат к выгодам. Успех данной конкретной стипендии объясняется сочетанием различных факторов:

a) стипендиат был одним из руководителей проекта. Он точно знал, что он желал увидеть и узнать, в том числе полезность применения того, что он узнал, в проекте, к работе над которым он вернулся;

b) стипендиат был чиновником высшего звена, привыкшим принимать решения и обладавшим необходимыми способностями и опытом наблюдения и умением делать соответствующие выводы;

c) он сам вел переписку с учреждениями, которые он посетил;

d) по возвращении ему была предоставлена возможность применить в значительной степени вновь полученные знания при выполнении конкретного проекта, с которым он был связан.

В то же время и в той же стране Инспектор узнал о случае со стипендиаткой ИКАО, которая была послана в Канаду, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки для общей ознакомительной поездки, продолжительностью в четыре недели, организованной для ознакомления с мероприятиями по таможенному, иммиграционному и санитарному контролю в аэропортах. Стипендиатка вернулась на родину без какой-либо конкретной или специализированной подготовки и заняла свой прежний пост, связанный преимущественно с канцелярской работой, во всяком случае, включавший мероприятия по переписке и связи при подготовке конференций. Трудно сказать, каким образом какие бы то ни было наблюдения в ходе ее пребывания за границей могли быть использованы на практике в ее работе.

85. Как будет отмечено, в некоторых странах начинают появляться трудности с размещением в результате насыщения. В результате этого и по целому ряду других причин растущее число организаций все больше предпочитает групповую подготовку кадров в отличие от индивидуальной. В качестве преимуществ приводятся: i) при обмене мнениями обучение проходит легче и быстрее; ii) прием и размещение также легче, и в работе принимающего учреждения наблюдается меньше перерывов, если все слушатели прибывают в одно время; iii) программу подготовки можно составить таким образом, чтобы она отвечала конкретным целям группы; iv) совместные усилия стипендиатов по использованию их знаний правительством значительно более мощны и эффективны, чем в отношении отдельного стипендиата, пытающегося настоять на своем личном мнении; v) групповая подготовка во многих случаях также менее дорогостоящая.

86. Важно, чтобы продолжительность стипендии была соответствующей, но также и реальной, с тем чтобы избежать ненужных продлений, к которым ПРООН в последнее время относится все более отрицательно. Например, в 1972 году было обнаружено, что 40-50% стипендий ЮНЕСКО пришлось продлить.

87. В данном случае опять же нет какого-либо единого теоретического стандарта. Каждый случай необходимо рассматривать в связи с требованиями стипендиата и его будущей должностью и в связи с другими факторами. Например, минимальное время, требуемое для получения степени магистра и доктора философии, указано в университетских справочниках, но фактическое время, затрачиваемое стипендиатом, является совсем другим вопросом. Кроме личных способностей, играет роль вопрос языковой подготовки, предварительной ориентации и общей приспосабливаемости. Кроме того, имеются расхождения в учебных нормах, степенях и дипломах. Необходимо принимать во внимание все эти аспекты.

88. Не делая преждевременного обобщения, Инспектор считает, что при определении типа подготовки кадров, по которому будет составляться программа, организации-доноры и правительства стран-бенефициаров должны проявлять гораздо бо́льшую избирательность и осторожность, чем они, по-видимому, проявляют в настоящее время. В частности, он предлагает, чтобы, кроме общих критериев программирования, перечисленных в пункте 41,

- конкретная и характерная основа различных типов подготовки подвергалась анализу и учитывалась при конечном выборе типа стипендии и четко определялась в предложении программы;

- число дорогостоящих дальних поездок отдельных лиц в отдаленные страны, в краткие ознакомительные поездки сократилось в пользу краткосрочных программ групповой подготовки кадров и краткосрочных групповых ознакомительных поездок;

- до предоставления краткосрочной индивидуальной стипендии шелось четкое определение ее целей и пользы, ожидаемой от этой стипендии, включая возможность и незамедлительное применение приобретенных стипендиатом знаний после его возвращения на родину;

- краткосрочные программы, включающие поездки в более чем две или три страны, ограничивались случаями, когда высококвалифицированный специалист нуждается в ознакомительной поездке (а не в обучении и исследовании), для того чтобы предоставить ему возможность обсудить последние результаты исследований с другими специалистами в данной области;

- программы и ознакомительные поездки групповой подготовки независимо от их продолжительности тщательно подготавливались организацией-донором;

- участники индивидуальной или групповой ознакомительной поездки тщательно отбирались; в целом более вероятно, что большую пользу извлекут из такой подготовки чиновники высшего звена, имеющие опыт (несмотря также на то, что, как предполагается, наличие таких чиновников ограничено);

- полностью учитывались удобства принимающего учреждения или учреждений, посещаемых в ходе ознакомительной поездки;

- опыт свидетельствует о том, что программы групповой подготовки особенно успешны, если принимающими правительствами или учреждениями проведены соответствующие мероприятия;

- метод мобильных курсов подготовки, предоставляемых участникам в данной стране, подрегионе или регионе, в отличие от обычной практики доставки участников на место подготовки, использовался более интенсивно.

5. Размещение

89. Размещение стипендиата в соответствующем принимающем учреждении является одним из основных моментов при выполнении программы стипендий. Такое размещение - не только физический процесс; оно означает качественную оценку наиболее соответствующего вида необходимой подготовки кадров в свете задач данной программы (является она самостоятельной или связана с проектом ПРООН), а также выбор учреждения (или учреждений), которое может наилучшим образом обеспечить такую подготовку. В то время как многие правительства берут на себя труд тщательно обдумать свои пожелания относительно размещения с образовательной и экономической точки зрения, другие правительства доверяют это руководству проекта и организации-донору.

90. Ответственность центральных учреждений или региональных бюро в этом отношении лежит преимущественно на самостоятельном отделе, занимающемся данным проектом оказания технической помощи, который консультируется с занимающимися вопросами стипендий отделами, имеющими хорошие возможности для рекомендаций в свете своего предыдущего опыта в отношении конкретных принимающих учреждений.

91. Ниже в таблице 4 указывается число стипендиатов из разных регионов, направленных в различные регионы для подготовки в 1978-1979 гг. по стипендиям, предоставленным различными организациями системы:

92. Хотя всесторонний анализ этой таблицы невозможен из-за того, что от некоторых организаций вообще не поступили данные и от других не получены данные по тому или иному району или году, и из-за того, что отдельные районы по-разному определяются некоторыми организациями, тем не менее представляется возможным сделать несколько общих выводов:

i) за исключением стипендиатов ВОЗ вообще и стипендиатов из европейского региона только небольшое число стипендиатов проходит подготовку в регионе происхождения;

ii) положение значительно различается по организациям;

iii) в 1973-1974 гг., по-видимому, произошел небольшой сдвиг в направлении увеличения межрегиональной подготовки.

Кроме того, из более подробной разбивки, представленной двумя организациями (ООН и ВОЗ), следует, что:

iv) большинство стипендиатов в большинстве организаций все еще проходят подготовку в развитых странах Европы, Северной Америки, Австралии и Азии;

v) сравнительно небольшое число стипендиатов из Европы проходят подготовку в развивающихся странах.

93. По мнению Инспектора, причины вышесказанного состоят в том, что:

a) наиболее развитые страны являются хранилищами обширных знаний и технических методов при большом количестве средств для подготовки кадров на повышенном уровне;

b) частое отсутствие подобных или даже вообще подходящих средств подготовки кадров в соответствующей развивающейся стране или регионе, или в соседнем регионе;

c) недостаточное использование в регионе и в других развивающихся странах тех средств подготовки, которые там имеются;

d) заметное предпочтение, которое отдается стипендиатами и потенциальными стипендиатами и часто правительствами подготовке кадров в развитых странах, не только из-за общепризнанного высокого качества подготовки кадров в этих странах, но также из-за лучших перспектив в отношении карьеры, которые это может обеспечить стипендиату, в особенности в тех странах, где диплом европейского или американского университета автоматически приводит к продвижению государственного служащего на более высокую ступень; и из-за расширения кругозора стипендиата и благоприятных условий для развития международного взаимопонимания. Возможно, что здесь играет роль и "соблазн" посетить развитую страну;

e) языковые трудности, с которыми сталкиваются стипендиаты в некоторых развивающихся странах, кроме тех стран, в которых говорят на английском или французском языках 15/.

Эти причины понятны. Однако многие организации-доноры встречают все большее число трудностей при размещении стипендиатов.

15/ По крайней мере в ФАО стипендиаты из Африки предпочитают Европе Соединенные Штаты в тех случаях, когда кандидаты не могут удовлетворить требованиям приема в европейские учебные заведения, поскольку американская система приема, по-видимому, является более гибкой.

94. Принимающие организации внесли очень большой вклад в программы подготовки кадров Организации Объединенных Наций, но,поскольку число стипендиатов возросло, то эти организации начали ощущать перегрузку своих ресурсов и времени. Поэтому, продолжая принимать хорошо отобранных стипендиатов, которые могут получить пользу от подготовки или организационных ознакомительных поездок, некоторые принимающие страны начали выражать сожаление по поводу того, что к ним пребывает слишком много стипендиатов, которые либо не имеют достаточно четкого представления о том, что именно они хотят изучать, или достаточной подготовки для занятий по программе, либо им нехватает усердия в работе.

95. Улучшения могли бы быть проведены в двух направлениях:

a) более широкое географическое распределение при выборе принимающих организаций в развитых странах, занимающихся подготовкой кадров;

b) увеличение использования существующих организаций по подготовке кадров в регионе и в соседних регионах.

96. Прежде всего желательно, чтобы источники знаний и опыта были диверсифицированы и чтобы лучше использовались имеющиеся в других развитых странах средства подготовки кадров. Дополнительное преимущество такой диверсификации состояло бы в том, что таким образом можно было бы использовать неконвертируемую валюту, в которой делается ряд взносов в системе Организации Объединенных Наций.

97. Кроме того, средства и возможности для подготовки кадоров в развивающихся странах в рамках этого региона и в соседних регионах быстро растут, и многие из этих стран в настоящее время имеют прекрасные учебные, технические и исследовательские учреждения. Как с точки зрения расходов,так и при прочих равных условиях из-за очевидного преимущества подготовки стипендиата в окружении и условиях, сходных с окружением и условиями в его стране, растущее число стипендиатов должно получать подготовку в развивающихся странах, желательно в рамках своего региона.

98. Фактор расходов очевиден: транспортные расходы и расходы по проживанию могут быть значительно сокращены и плата за обучение также, как правило, меньше, поэтому при хорошем планировании правительство может получить две или более стипендий за стоимость одной. И,кроме того, официальные лица во многих развивающихся странах и в организациях-донорах считают, что очень сложная подготовка, полученная стипендиатами в развитых странах, зачастую не всегда применима к условиям,преобладающим в других странах; и действительно, по возвращении они могут быть разочарованы, столкнувшись с тем, что их только что полученные технические знания не могут быть использованы или не обеспечивают для них достаточно перспектив в своей стране. Такое чувство частично является причиной также "утечки умов".

99. Поэтому Инспектор предлагает, чтобы при выяснении возможностей размещения методика состояла в том, чтобы: во-первых, рассмотреть,может ли необходимая профессиональная подготовка быть должным образом осуществлена в самой этой стране; во-вторых, может ли она быть осуществлена в региональном учреждении в этом же или в другом развивающемся регионе; и наконец, в том случае, если национальная или региональная организация не могут обеспечить такой подготовки, то стоит ли обратиться по этому поводу в другое место, и куда именно. (См. также предложенные общие критерии программирования в пункте 41.)

100. В настоящее время предоставление стипендий гражданам определенной страны для подготовки и учебы в этой же стране либо вообще не практикуется, либо в тех организациях, где эта формула существует (например, ФАО, ВОЗ, ВМО, ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ), это осуществляется (за исключением ЮНИСЕФ и ВОЗ) в ограниченной степени или с определенными ограничениями 16/. Было бы желательно установить или расширить эту практику, сделать ее не зависящей от проживания стипендиата в данной стране и не зависящей от того, будет ли стипендиат посещать групповые курсы для стипендиатов из других стран или же заниматься один. В таких случаях, конечно, стипендия будет меньше, чем стипендия, предоставляемая гражданам другой страны, и будет устанавливаться в каждом отдельном случае в соответствии с конкретными условиями. В финансовом отношении это было бы выгоднее, нежели посылать стипендиата обязательно в далекую страну.

101. При увеличении упора на групповую, а не индивидуальную подготовку кадров, также можно столкнуться с рядом трудностей при размещении стипендиатов. Но даже в этом случае внутрирегиональная подготовка желательна и возможна. Например, развивающиеся страны могли бы на месте организовать курсы подготовки с особыми программами занятий, специально подготовленными для удовлетворения их конкретных потребностей. Такие курсы могут быть стационарными или мобильными и проводиться для группы стипендиатов под руководством консультантов или профессоров из этого региона или из заграницы. (См. пример ФАО в пункте 127). Преимущество этой системы руководства состоит в экономии, а также в обеспечении подготовки в привычных или близких к ним культурных условиях и следовательно, такой профессиональной подготовки, которая зачастую в большей мере соответствует местной действительности; она также позволяет использовать уже подготовленный персонал в этом районе.

102. Другое изменение могло бы состоять в обеспечении в соответствующих случаях условий для того, чтобы стипендиат в ходе подготовки в развитой стране или по возвращении, проводил бы непродолжительное время в находящихся в его развивающейся стране или в соседнем регионе организации или учреждения, имеющих отношение к его подготовке. Там он смог бы наблюдать, каким образом сложная методология применяется к менее изощренном окружении, узнать о связанных с этим недостатках методологии и способах решения возникающих в результате этого трудностей. В большинстве случаев это потребовало бы небольших дополнительных расходов на транспорт или их бы не было вообще, и лишь выплаты суточных за несколько дней. Например, стипендиат из Юго-Восточной Азии или Африки на обратном пути, возвращаясь из Европы или Северной Америки, мог бы посетить Египет, Индию, Индонезию, Иран, Японию, Пакистан, Сингапур, Таиланд или Турцию, где существуют прекрасные учебные заведения по различным отраслям знаний. Инспектору было сообщено, что опыт ВОЗ в этом отношении оказался успешен.

16/ ФАО, например, сводит это к предоставлению гражданину, проживающему в отдаленной части большой страны, возможности посещать групповые курсы, организованные там для граждан другой страны. Как правило, в тех случаях, когда место проживания стипендиата и место нахождения организации, занимающейся подготовкой, совпадают, то он не получает ни стипендии, ни суточных; в тех случаях, когда они не совпадают, стипендия и суточные бывают уменьшены.

103. Некоторые организации-доноры собрали подробную информацию о существующих средствах подготовки кадров в некоторых развитых странах 17/. Инспектору не известно, были ли подобные справочники подготовлены другими организациями и для каких развивающихся регионов. Было бы полезно, если бы организации, еще не сделавшие этого, предприняли через свои региональные отделения и отделения в странах и в сотрудничестве с соответствующими правительствами детальный обзор существующих в различных регионах центров по подготовке кадров и предоставили эту информацию в наиболее практической форме в распоряжение также государств-членов.

104. Инспектору известно, что у представителей системы Организации Объединенных Наций на местах и у правительственных официальных лиц в странах, которые он посетил, существует искреннее желание в большей мере использовать существующие внутрирегиональные

17/ Например, в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве имеется руководство, озаглавленное "Information concerning training courses and programmes designed for developing countries" (1975), информация в котором обновляется и который неоднократно переиздавался (десятое издание имеет 373 стр). В нем перечислены учебные заведения и курсы, на которые могут быть направлены стипендиаты в Европе, и содержится множество подробностей относительно вида профессиональной подготовки, продолжительности занятий, расписаний и т.д. ОТС в Нью-Йорке еще не имеет справочника-руководства, но такое руководство планируется. В 1973 году региональное бюро просвещения ЮНЕСКО в Дакаре подготовило весьма полезный справочник "Directory of Training Institutions in Africa (South of the Sahara)", в котором перечислены существующие в этом районе учебные заведения для получения среднего, послешкольного и университетского образования и в котором дается подробная информация относительно их целей и функций, продолжительности обучения, присуждаемых степеней (если таковые присуждаются), приемных требований, включая ограничения в отношении заявлений о приеме, числа студентов, которые могут быть приняты, жилищных условий, языковой подготовки и т.д. В настоящее время подготавливается подобный справочник для арабских стран, и справочники другого типа планируются для стран Латинской Америки и Азии. В ЮНИДО имеется "Guide to Training Opportunities for Industrial Development" (PI/50 30 сентября 1975). Публикуемая с 1972 года и ежегодно обновляемая, эта подборка сведений о возможностях получения профессиональной подготовки в промышленности распространяется в 4 500 экземплярах и рассылается, в частности, правительствам, постоянным представителям ПРООН в странах, советникам по вопросам промышленного развития на местах, руководителям проектов и многочисленным организациям и учреждениям в развивающихся странах, занимающимся или заинтересованным в подготовке кадров в промышленности. ВМО также подготовила и опубликовала справочник "Compendium of meteorological training facilities", в котором дается информация об учреждениях, обеспечивающих подготовку кадров по вопросам метеорологии и связанных с ней областей более чем в 80 странах.

организации и центры по подготовке кадров 18/. И действительно, в настоящее время существует отчетливая тенденция размещать стипендиатов внутри региона, и недавно появилась тенденция к размещению стипендиата в его стране. Инспектор надеется, что вышеприведенные предложения могут принести пользу в этом отношении.

6. Проблемы, с которыми сталкиваются стипендиаты в стране пребывания

105. Наблюдение за стипендиатом в течение периода его обучения или профессиональной подготовки за границей входит в обязанности организации-донора при консультациях с руководством проекта и в обязанности принимающей организации (через заведующего учебной частью или инспектора). Некоторые организации учредили в некоторых странах управляющие агентства. Другие используют для этой цели свои региональные отделения. Третьи продолжают вести работу через местную правительственную или полуправительственную организацию, предназначенную специально для работы со стажерами-иностранцами, через компетентное национальное министерство или через частные ассоциации.

106. В соответствующем разделе будут рассмотрены наиболее важные аспекты такого наблюдения в ходе обучения или "контроля" или "оценки". Но проблемы, с которыми сталкивается стипендиат в принимающей стране, могут иметь отношение не только к его профессиональной подготовке, как таковой, но также вообще к условиям жизни и его приспосабливаемости зачастую к незнакомому окружению. Часто они должны регулироваться и решаться с осторожностью, и это предполагает довольно тесные связи между организацией-донором, управляющим агентством (если таковое имеется), принимающей организацией и иногда принимающим правительством. Многое зависит от доброй воли, взаимопонимания и сотрудничества между всеми, кто имеет к этому отношение.

107. Большинство стипендиатов, едущих для получения профессиональной подготовки за границу, впервые прибывают в другую страну, и возникают проблемы как национального, так и культурного характера в связи с их приспособлением к новой окружающей среде. Эти проблемы не имеют столь серьезного характера, если стипендия предоставляется на короткий срок, в особенности если она предоставляется для групповой подготовки кадров, но серьезные проблемы могут иногда возникнуть и возникают в тех случаях, когда стипендиат должен обучаться или проходить подготовку для получения степени или диплома, что предполагает более или менее продолжительное его проживание одного за границей на скромные средства стипендии. И действительно, это может оказаться тяжелым испытанием. Большинство стипендиатов признает существование периода небольшой или острой тоски по родине ("культурный шок"), что в некоторых случаях оказывает серьезное влияние на ход занятий. Недостаточное знакомство с языком принимающей страны усугубляет такие проблемы.

18/ В некоторых странах азиатского региона, которые посетил Инспектор, местная и региональная подготовка кадров осуществлялась успешно, например в Индии, региональные технические колледжи продемонстрировали прекрасные результаты. Иран направил группу стипендиатов в Афганистан, Индию и Пакистан. Афганистан также послал группу стипендиатов в другие азиатские страны

108. Хорошее знание страны пребывания помогает стипендиату не только в области его знаний, но также ускоряет его личную адаптацию и вообще расширяет его кругозор. Систематически организуемый в стране его происхождения инструктаж для отъезжающих представляет собой первый шаг в этом направлении. В нескольких странах-бенефициарах такие занятия-инструктажи организуются национальными руководящими органами. Они должны организовываться регулярно в сотрудничестве с посольствами принимающих стран. Стипендиатов можно было бы также знакомить с другими стипендиатами, которые прошли подготовку и недавно вернулись из тех стран, в которые им предстоит отправиться.

109. Стипендиату, впервые приезжающему в другую страну, прежде всего необходимо почувствовать, что он является желанным гостем. Он стремится не только понять нравы и обычаи народа этой страны,но в равной мере он желает, чтобы он сам был принят или по крайней мере понят.

110. Помимо инструктажа перед отъездом. о котором говорилось выше, представляется желательным, чтобы стипендиат по прибытии в приемный центр в принимающей стране получил краткий ориентационный инструктаж, направленный главным образом на практические вопросы, затрагивающие бытовую сторону его жизни. Это могло бы быть организовано местным отделением организации-донора или, если такого отделения нет, отделением другой организации от имени организации-донора. В развивающейся стране это мог бы сделать постоянный представитель ПРООН. В тех случаях, когда организация учредила управляющее агентство, то, возможно,оно смогло бы подготовить такой инструктаж. Он также мог бы осуществляться национальными комиссиями (например, комиссией ЮНЕСКО) или ассоциациями содействия ООН. Во всех случаях были бы необходимы добрая воля и содействие со стороны правительства принимающей страны. Несколько различных управляющих агентств в Европе, включая Федеративную Республику Германии и Францию, по просьбе отдела стипендий Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве недавно организовали такие инструктажи для стипендиатов, которыми руководит это отделение. В некоторых странах правительства учредили неофициальные органы или даже клубы, которые оказывают гостеприимство и окружают стипендиатов вниманием во внеучебное время. В определенных условиях эти органы могли бы быть также подключены к проведению ориентационного инструктажа. Эта модель необязательно должна быть одинаковой для всех принимающих стран при условии, что ориентация осуществляется в достаточной мере.

111. Такой ориентационный инструктаж был бы не очень дорогим, и поскольку он мог бы содействоать стипендиату наилучшим образом использовать период подготовки, он был бы оправданным с точки зрения соотношения между затратами и выгодой.

112. Стипендиаты, проходящие подготовку за границей, обычно должны разлучаться с семьями. Если они разлучаются надолго, то это усугубляет проблемы адаптации. Правительство страны-бенефициара, а также соответствующая организация-донор должны относиться к этому с пониманием. Конечно, здесь возникает вопрос о возможных транспортных расходах супруги стипендиата и, возможно, других членов его семьи. Тем не менее в тех случаях, когда срок стипендии составляет более одного года, в соответствующих случаях можно было бы рассмотреть возможность a) предоставления этому лицу одного билета в оба конца для его супруги; или b) возмещения до 50% стоимости такого билета; или c) поездки домой после двух лет для тех, срок стипендии которых составляет три года или более.

7. Оценка и последующие действия

113. Эти выражения, которые часто бывают объединены, не означают одно и то же, хотя оценка является важной частью последующего процесса и наоборот.

114. Слово "оценка" употреблялось в довольно общем значении и неопределенно, иногда в узком, а в других случаях - в широком смысле. В узком смысле оно означает контроль над различными фазами проета технической помощи для определения того, выполняет ли он или выполнили ли свои непосредственные задачи и цели на каждой такой фазе. В широком смысле оно означает оценку того, способствует ли данный проект развитию данной страны в соответствующем секторе, а также оценку того, принес ли пользу опыт предыдущих проектов для улучшения последующих.

115. Здесь также имеется тенденция рассматривать эти два действия как полностью совпадающие. Это не всегда верно. Теоретически программа или проект, возможно, выполнили свои непосредственные задачи и цели и, между тем, представляют собой неудачу, поскольку они были задуманы неудачно или плохо согласовывались с планом развития страны; или поскольку план в свою очередь был недостаточно реалистичным или недостаточно отвечал действительным экономическим и социальным потребностям страны. Более того, информация, полученная при помощи такой оценки, возможно,не была использована должным образом при планировании последующих проектов (т.е., проблема "обратной связи").

116. Таким образом, оценка включает в себя несколько различных, хотя и тесно связанных между собой, аспектов, каждый из которых допускает субъективное толкование. Задача оценивающего состоит в попытке сократить элемент субъективности до минимального и в максимально возможной степени измерить и количественно определить все имеющие к этому отношение факторы. За ряд лет накопилось некоторое количество литературы по этой теме. В результате внимательного чтения некоторых из этих документов складывается впечатление, что зачастую делается попытка оценить результаты технической помощи, главным образом с точки зрения статистики и эконометрики. При всей их важности оценка включает в себя большое количество сложных факторов (включая человеческий и социальный аспекты), которые трудно определить количественно, но которые также должны быть учтены.

117. Те же факторы и соображения, которые применимы к оценке проектов технической помощи, имеют отношение и к оценке стипендиии. Программа стипендий эффективна, если она обеспечивает при умеренных издержках наилучшую возможную подготовку наиболее подготовленному кандидату. Эффективность стипендии определяется с учетом нескольких факторов, которые могут быть различными для разных программ, но которые, как правило, тесно связаны с результатами, которые можно ожидать от учебы этого стипендиата, и использования им полученных знаний в работе по возвращении домой.

118. Именно этот последний аспект оценки наилучшим образом определяется как "последующие действия" ("follow-up"). Они включают в себя две категории действий:

i) следить за карьерой и деятельностью стипендиата после его возвращения на родину, для того чтобы определить, позволяют ли ему полученные знания принять от другого эксперта обязанности, для выполнения которых он был бы подготовлен; справляться с обязанностями более сложными, чем прежде; заниматься подготовкой национальных кадров; вводить технические новшества; создавать и обеспечивать новые виды услуг; предпринимать научные исследования и публиковать отчеты о проделанной работе или иным образом применять необходимые ему знания в целях развития своей страны в том конкретном секторе, по которому он получил подготовку 19/; и

ii) помогать этому лицу поддерживать на современном уровне знания в его конкретной области и тем самым увеличивать его способность выступать в роли эффективного агента развития (т.е. принцип "продолжающейся подготовки"); и поддерживать связь с организацией-донором и со страной или странами, где он прошел подготовку.

19/ Само собой разумеется, что если по завершении подготовки услуги стипендиата не применяются в рамках проекта, то денежные средства, затраченные на него, не послужили выполнению целей и задач этой стипендии. Проблема "утечки умов" проявляется двояко:

i) вернувшийся стипендиат покидает государственную службу и поступает на работу в частный промышленный концерн или корпорацию, которые, как правило, предлагают гораздо более привлекательное вознаграждение; или

ii) стипендиат поступает на более выгодную работу в другой стране. В обоих случаях полученные знания и опыт более не находятся в распоряжении данного правительства, хотя в первом случае они по крайней мере остаются в рамках страны; во втором случае они для этой страны совершенно утрачены.

Из 60 развивающихся стран, которые в 1974 году ответили на вопросник ЮНЕСКО по общей тематике "утечки умов", 47 были затронуты этой проблемой, более половины (а именно 28) весьма серьезно затронуты, в особенности в отдельных областях (например, в медицине). Развивающиеся страны прибегают к различным мерам, чтобы сдержать отлив подготовленных квалифицированных кадров - в том числе к правительственным декретам, ограничениям на визы, системам договоров, стимулированию работы по возвращении и правилам, требующим переводить в страну определенный процент от заработной платы, и т.д. В большинстве стран, которые посетил Инспектор, ему было сообщено, что "проблема утечки умов" была не столь серьезной в отношении стипендиатов Организации Объединенных Наций, поскольку не более 2-4% от их числа не возвращались на государственную службу или покидали ее по возвращении; и это, очевидно, подтверждается данными, полученными большинством организаций этой системы. Но хотя в отношении стипендиатов Организации Объединенных Наций этот процент невелик, тем не менее нехватка квалифицированных кадров в большинстве развивающихся стран является настолько острой, что любая потеря неизбежно замедляет их развитие. В этой связи и поскольку исправительные действия в этом отношении являются главным образом задачей правительств, Инспектор не дает никаких конкретных рекомендаций по этому вопросу.

119. В настоящее время многие организации-доноры предпринимают серьезные попытки оценить эффективность своих стипендий. В большинстве случаев такая оценка принимает форму получения отчетов "о проделанной работе" и "заключительных отчетов" на основе вопросников от стипендиата и реже от его руководителя или принимающей организации, или его правительства. Помимо оценки индивидуальных или групповых стипендий, некоторые организации проводят периодические обзоры всех своих программ стипендий за несколько лет.

120. Между организациями существуют значительные различия в отношении характера и периодичности отчетов о проделанной работе и заключительных отчетов, которые требуются от стипендиата 20/. Существуют также значительные различия в периодичности представления отчетов о последующей деятельности 21/.

121. Каждая организация разработала свою собственную форму для различных видов вопросников, одни из которых более подробны, чем другие.

122. Помимо отчетов, некоторые организации (например, ФАО, ЮНИДО и ВОЗ) иногда при помощи своих представителей на местах опрашивают своих стипендиатов в процессе их подготовки или после их возвращения на родину.

123. По очевидным причинам такой процесс не может продолжаться до бесконечности. Со времени как организация-донор, так и стипендиат, по-видимому, теряют к этому интерес, и что касается соответствующей организации, то с каждым ростом числа стипендиатов сам по себе является ограничивающим фактором для продолжения контроля, более чем в течение нескольких лет. В действительности, некоторые организации (например, ЮНЕСКО) вообще прекратили такую практику.

20/ Например, стипендиаты ПАГАТЭ должны представлять первый отчет через четыре месяца после начала своих занятий, и затем они должны докладывать ежеквартально. Стипендиаты ПМАО должны представлять отчет один раз для программы подготовки продолжительностью в шесть месяцев или менее того, раз в год - для программы продолжительностью от шести до двенадцати месяцев, каждые шесть месяцев - для программы подготовки продолжительностью свыше двенадцати месяцев, и в конце курса или семинара, если это лицо зачислено для посещения регулярных занятий в центре по подготовке кадров или в университете. В извещении о стипендии ФАО устанавливается, как часто следует посылать отчеты: для академических программ - в конце каждого квартала или семестра, в зависимости от случая, для практической подготовки отчеты представления отчетов определяется продолжительностью стипендии. ВОЗ требует представлять отчеты каждые шесть месяцев. ЮНЕСКО требует "периодических отчетов", но не оговаривает конкретной периодичности. ПАГАТЭ, ПОТ, ФАО, ООН, ЮНИДО и ВОЗ - все эти организации требуют, чтобы их стипендиаты представляли заключительные отчеты, но только ПАГАТЭ и ФАО оговаривают, что они должны быть представлены за месяц до окончания сроков стипендии. Стипендиаты ООН должны представлять свои заключительные отчеты просто перед отъездом на родину.

21/ Например, ФАО посылает два вопросника - первый через шесть месяцев, а второй через год после завершения подготовки. ЮНИДО посылает вопросник через один или два года после возвращения стипендиата. ВОЗ требует представления отчета о последующей деятельности через год после окончания учебы, причем в сочетании с официальным представлением соответствующего национального организма здравоохранения. ЮНЕСКО ежегодно на протяжении пяти лет обращается к бывшему стипендиату с вопросником.

124. Как видно из сказанного, в то время как все или большинство организаций проводят своего рода оценку своих программ стипендий, охват и степень сложности и, следовательно, эффективность этой оценки значительно различаются по организациям.

125. Например, оценка индивидуальных стипендий фактически не существует в ФАО якобы из-за нехватки фондов. И действительно, до настоящего времени такая оценка, по-видимому, была проведена только в отношении единичного, проведенного в 1972 году в порядке эксперимента исследования стипендий, присужденных в области рыболовства на протяжении 1965-1971 годов, которое было выполнено EXTRACO 22/. Первоначальные выводы этого оценочного исследования показали, что программа индивидуальных стипендий ФАО не дает полностью удовлетворительных результатов. Отсутствие надлежащих критериев отбора, неудовлетворительный анализ требований к подготовке кадров и ее обеспечения, недостаточный последующий контроль, а также плохо скоординированная ФАО методика в подготовке кадров - все это, возможно, способствовало таким результатам.

126. С другой стороны, ФАО в настоящее время разрабатывает сложную и, как это представляется Инспектору, эффективную, встроенную систему оценки для групповой подготовки, в которой сочетаются почти несовместимые требования стандартизации и гибкости и которая систематически прослеживает каждый отдельный случай подготовки кадров на всех его последовательных этапах - начиная с планирования и программирования, через контроль в процессе учебы, до контроля последующей деятельности при постоянной и непосредственной обратной связи для возможного внесения поправок. Используемые инструменты включают в себя такие средства, как краткие биографии стипендиатов, вопросники до начала занятий, однодневные или тематические вопросники, заключительные вопросники, вопросники руководителя курса, вопросники о последующей работе, обзоры последующей деятельности служащих и инспекторов и вопросники интервьюирующих. Эта система оценки, применимая ко всем отраслям знаний, является желанной целью, поскольку раньше каждый технический отдел настаивал на своей собственной системе, и поэтому результаты было трудно сравнивать и анализировать.

22/ Среди выводов этого экспериментального исследования были следующие:

- около 60% ответивших не были удовлетворены контактами с ФАО до получения стипендий; 40% не были удовлетворены этими контактами после своего возвращения;
- почти половина ответивших из развивающихся стран указали, что по возвращении они столкнулись с трудностями из-за недостатков учебной программы. Для лиц, ответивших из латиноамериканского региона, эта доля составила 75%. Однако стипендиаты, обучавшиеся в развивающихся странах, имели значительно меньше трудностей, чем лица, проходившие подготовку в развитых странах;
- примерно треть заявили, что они обдумывают перспективу остаться за границей навсегда, если появится такая возможность (WS/C/819).

127. Поскольку 80% программ групповой подготовки ФАО финансируется из двусторонних целевых фондов, то страны-доноры играют важную роль в определении того, каким образом эти средства должны быть израсходованы, и они все более и более настаивают на включении непрерывной оценки в проект 23/.

128. Семинары, проводимые после прохождения подготовки в регионах, т.е. в местных условиях (что, конечно, обходится значительно дешевле, чем исследовательские поездки для групп стипендиатов за пределы региона), также во все большей мере используются ФАО для завершения курса подготовки. В некоторых случаях бывшие стипендиаты даже получают безвозмездно оборудование, необходимое им для работы, к которой они были подготовлены.

129. В ЮНЕСКО через два года после окончания срока стипендии бывшему стипендиату направляется тщательно разработанный вопросник. Полученная информация анализируется и, начиная с 1976 года, как информация, так и результат анализа будут вводиться в ЭВМ.

130. В 1974 году ЮНЕСКО осуществила небольшой по масштабу, но подробный обзор индивидуальных или групповых стипендий, начиная с 1967 года и позже, по различным программам. Стипендиаты были опрошены относительно периодов до, в течение и после подготовки. Из 1 167 опрошенных лиц ответил 50% человек. Продолжительность их периода учебы составляла от 4 месяцев до более 2 лет, причем в большинстве случаев - около 9 месяцев (или приблизительно один академический год) 24/.

23/ Особенно большое впечатление на инспектора произвел пример регионального центра развития молочного хозяйства и подготовки кадров для Ближнего Востока в Ливане - пятилетний проект, финансируемый датским агентством по международному развитию, который включает в себя проведение прямой и обратной оценки каждые шесть месяцев и предусматривает периодические поездки в страны этого региона группы датских экспертов, которые ведут курсы повышения квалификации.

24/ Среди наиболее характерных выводов следующие:

- хотя большинство ответивших считает, что их учебная программа была распланирована хорошо, доля неудовлетворенных или тех, кто столкнулся с трудностями (14%), была несколько выше, учитывая важную роль этого планирования в успехе программы и также то, что ответило менее 50%;
- организация, программы и уровень подготовки были одобрены более чем 80% опрошенных, неодобрение связывалось со следующими факторами: недостаточность практической работы или работы на местах или индивидуальных или групповых дискуссий, неправильная предварительная информация, слишком большая рабочая нагрузка, языковые проблемы, трудности приспособления к новым методам обучения. Около половины ответивших считали, что период обучения был слишком краток (т.е. краток для того, чтобы получить степень или диплом);
- более 80% по возвращении смогли осуществить надежды, которые у них были связаны с этой стипендией;
- значительно более 50% утверждали, что они предложили нововведения в своей работе (хотя неизвестно, в какой мере и предложения были приняты);
- около одной трети опрошенных опубликовали книги или статьи по теме своей учебы.

131. Для того чтобы получить полную картину развития программы стипендий ЮНЕСКО, было подготовлено историческое исследование, охватывающее период в двадцать лет (1948-1968 годы).

132. Начиная с 1970 года, странам-бенефициарам предлагается давать оценку стипендиям, представленным им до настоящего времени ЮНЕСКО (было завершено 15 таких исследований по странам). Кроме того, две принимающих страны (Соединенное Королевство и Франция) провели подобные исследования, причем Франция сосредоточила внимание на опыте групповой подготовки.

133. Начиная с 1970 года, ЮНЕСКО также подготавливает "региональные справочники" "Regional Directories" (в порядке алфавита по дисциплинам и по странам) всех стипендий (за 1971-1972 годы также по ассигнованиям на транспортные расходы), предоставленных ею с 1948 года, и прилагаются усилия для постоянного обновления этих справочников.

134. В ЮНИДО оценка индивидуальных стипендий (помимо упомянутых выше обычных заключительных отчетов и отчетов о последующей деятельности) была посвящена осуществленной в 1974 году миссии контроля последующей деятельности в две развивающиеся страны для того, чтобы взять интервью у бывших стипендиатов и их руководителей. В настоящее время подготавливается вторая миссия.

135. С другой стороны, в групповой программе подготовки без отрыва от производства ЮНИДО оценка является встроенным элементом, ответственность за который возлагается на принимающую организацию. На заключительном этапе каждой программы либо координатор проекта, либо член персонала ЮНИДО дают ему оценку, имея у себя заполненные участниками вопросники по оценке заключительного этапа программы и используя групповые и/или индивидуальные дискуссии с участниками. Через один-два года бывшим участникам предлагается заполнить вопросник о последующей деятельности, уделяя особое внимание эффекту множителя.

136. Более полный показатель получен при помощи последующих миссий в отдельные страны (пять на настоящий момент) и на основе информации, которая была получена в результате индивидуальных интервью с бывшими участниками, их непосредственными руководителями, работодателями и с государственными служащими в данной стране.

137. Итоги оценок опыта предыдущих программ используются для последующих программ в ходе дискуссий с отдельными руководителями в области подготовки. Это привело к тому, что несколько повторяющихся программ были определены заново. Результаты оценок обсуждаются также на совещаниях всех руководителей в области подготовки, которые созываются каждые два года.

138. Помимо систематической оценки стипендий на основе вопросников и личных интервью, региональные отделения ВОЗ приблизительно каждые пять лет проводят произвольны

выборочный опрос стипендиатов для проверки докладов по вопроснику по сравнению с дополнительными личными интервью. Хотя критерии те же, но методика этого выборочного подхода отличается, и поэтому результаты не всегда сопоставимы 25/.

25/ Например, проведенная в 1960 году оценка стипендий, предоставленных восточно-средиземноморским региональным бюро в Александрии, показала, в частности, что:

- влияние как на стипендиатов, так и на их страны было исключительным, поразительным или весьма удовлетворительным в 5% случаев;
- в 49% случаев влияние как на стипендиатов, так и на их страны было от удовлетворительного до незначительного;
- влияния не было в 5% случаев, а влияние на стипендиатов и их страны было сомнительным в 4% случаев;
- в 8% случаев усилия, прилагаемые стипендиатом, были удовлетворительными, но он использовался правительством ненадлежащим образом;
- использование бывших стипендиатов было неизвестно в 7% случаев.

Согласно проведенному в 1969 году региональным бюро в Браззавиле обзору программы стипендий, предоставлявшихся в 1959-1968 гг. в Африке, анализ 105 заключительных отчетов стипендиатов показал, что 71,3% стипендиатов выразили удовлетворение занятиями; 5% не были удовлетворены и мнение 20,7% было неопределенным.

- Анализ 132 шестимесячных отчетов о последующей деятельности показал, что 82,7% стипендиатов занимают должности, имеющие отношение к их учебе; 7,8% не были удовлетворены и 9,5% не получили работы по возвращении.
- Из 100 двухгодичных отчетов о последующей деятельности, полученных от правительств, в 58% выражалось удовлетворение услугами, предоставляемыми бывшими стипендиатами; 7% правительство не использовало своих стипендиатов надлежащим образом; 7% не ответило на этот вопрос и 28% представило ненадлежащие и не связанные с вопросником ответы.

Подготовленный в 1969 году региональным бюро для Юго-Восточной Азии в Маниле "Анализ использования предоставленных ранее стипендий" дал следующие результаты:

- 91% стипендиатов работали в областях, связанных с темой их стипендий;
- 80% были заняты деятельностью по подготовке кадров;
- 63% устраивали конференции и распространяли свои новые знания при помощи статей в медицинских журналах;
- 63% ввели новые методы;
- 57% взяли на себя более высокую ответственность;
- 46% создали новый вид услуг;
- 28% были заняты в исследовательской деятельности;
- 12% работали на международных постах.

139. За последние 15 лет ВОЗ также провела несколько систематических обзоров и оценок стипендий в масштабе всей организации. В 1959 г. она назначила для этой цели исследовательскую группу. Ее доклад послужил руководством в методологии, которой пользовались с того времени организации для оценки стипендий. Последний такой обзор в масштабе организации был проведен в 1968 году. В результате было обнаружено, что около 60% стипендий могут быть классифицированы как успешные, 4-5% - как неудачные и 35% - либо как частично успешные, либо как не поддающиеся классификации 26/. Основными причинами для классификации в качестве "частично успешных" или "не поддающихся классификации" было то, что правительство страны происхождения стипендиата не смогло предоставить ему такую работу, на которой можно было бы использовать его вновь полученные знания, или то, что не был заполнен двухгодичный вопросник о последующей деятельности стипендиата. Если стипендиат не вернулся на родину, то стипендия классифицировалась как неудачная, независимо от того, насколько он преуспевал в учебе.

140. Насколько известно инспектору, единственной оценкой программ подготовки в рамках всей системы был ранее упомянутый обзор, осуществленный в 1968 году ПРООН. Это исследование, которое основывалось на индивидуальных вкладах различных организаций, имело, однако, лишь косвенное отношение к стипендиям, поскольку оно было связано главным образом с программами подготовки "типа конференций" (т.е. семинары, ознакомительные поездки, курсы повышения квалификации и т.д.).

141. Само собой разумеется, что различные упомянутые выше виды оценок должны поощряться, и следует надеяться, что,по мере накопления опыта,будут разработаны еще более эффективные методы. Но нельзя не поражаться отсутствию точного общего для всех определения того, что именно пытаются определить оценивающие, в результате чего выводы, хотя они, несомненно, интересны и полезны, по-видимому, не связаны между собой едиными, заранее установленными задачами. Неясно также, в какой мере эти выводы сказываются на повторном рассмотрении предоставленных в настоящее время стипендий или на программировании новых стипендий. В этой связи Инспектор желает высказать ряд конкретных замечаний и предложений.

142. Как показано в диаграмме на стр. 10, оценка является областью, в которой интересы страны-бенефициара, принимающей страны, организации-донора и стипендиата частично совпадают и соединяются. Страна-бенефициар, по-видимому, живо заинтересована в том, чтобы убедиться, приносит ли данная стипендия пользу ее развитию и в какой мере. Интерес принимающей страны состоит в том, чтобы выяснить, каким образом предоставленные в распоряжение стипендиата средства, которые в ином случае были бы предоставлены стипендиату самой этой страной, были использованы,и смог ли он оказать помощь стране-бенефициару в ее развитии и в какой мере. Организация-донор желает убедиться в том, что стипендиат получил предназначенную для него подготовку, что понесенные расходы были сделаны с благоприятным соотношением между затратами и выгодой и что опыт, приобретенный с этим проектом, может быть полезен для других. И наконец, стипендиат желает убедиться в том, что он получил наилучшую предусмотренную для него подготовку, которая затем может быть использована для развития его страны и для улучшения перспектив его собственной карьеры.

26/ Для Европейского региона успешные стипендии составили 75% благодаря более сложным методам оценки.

143. Безуспешность попыток осуществить тесное сотрудничество между всеми четырьмя партнерами продолжительное время препятствовала получению обоснованной и надежной оценки. Традиционный подход, видимо, состоял в том, что оценка была обязанностью, главным образом или даже всецело лежащей на организации-доноре; участие в этом бенефициара и принимающих правительств и организаций сводилось к минимальному. Более того, в самих организациях оценка продолжительное время рассматривалась главным образом как единовременное мероприятие, которое должно проводиться в ходе осуществления проекта или после его завершения или на обеих стадиях, но без последующего контроля. Только недавно начали брать на вооружение более долгосрочный и более реалистичный подход, поскольку во все большей мере осознается тот факт, что оценка целиком и полностью должна быть включена в проект с начала до конца и обязательно включать контроль промежуточных процессов, начальных и завершающих этапов, а также меры последующего контроля, принимаемые после завершения проекта.

144. Иными словами, оценка должна охватывать всю программу стипендии целиком, с объявления стипендии, ее включения в проект и до того, как пройдет некоторое время после возвращения стипендиата. Источниками такой оценки должны быть отчеты, полученные от самого стипендиата, его правительства, его непосредственного руководителя в работе, руководителя проекта (если таковой имеется), его инструктора, управляющего агентства и его советников (если таковые имеются) и администраторов и экспертов в самой организации, и интервью с ними. Более того, это, очевидно, должно быть тесно связано с целями составления программы, поскольку, если сама программа плохо составлена, то не имеет значения, работает ли механизм гладко и эффективно, удовлетворены ли стипендиаты или "x" стипендиатов из "y" различных стран проходят профессиональную подготовку.

145. Такая включенная оценка программы стипендий должна проходить четыре следующих этапа:

a) относящаяся к проекту оценка первоначальной концепции той части проекта, которая связана с подготовкой кадров;

b) оценка процедур, предшествующих началу подготовки стипендиата 26 b/:

- цели назначения стипендии,
- требования и нормы,
- критерии отбора, включая i) имеющийся технический опыт и занимаемый пост; ii) язык преподавания; iii) здоровье; iv) личные качества;

c) оценка успехов, достигнутых стипендиатом в ходе подготовки:

- место учебы (в своей стране, в рамках региона или в другом месте),
- программа занятий, их расписание, продолжительность, соответствие и завершение,
- соответствие транспортных расходов, вида размещения и содержания;

d) оценка конечных результатов такой подготовки и последующий контроль 27/.

---

26 b/ В соответствии с критериями, описанными в пункте 41.

27/ В соответствии с критериями, описанными в пункте 118.

Совокупность полученной таким образом информации позволит не только оценить конечный результат данной программы, но также даст различным партнерам возможность вносить по ходу дела поправки и, быть может, вообще в будущем улучшить планирование и программирование.

146. Первые две стадии должны также включать в себя элемент последующей работы, поскольку использование в будущем опыта, приобретенного стипендиатом, который в ближайшее время должен начать свою подготовку, не является чем-то, на что следует только лишь надеяться, но является неразрывной частью и основной задачей такой подготовки и должно тщательно планироваться заранее.

147. Оценка программы стипендий во время занятий должна быть непрерывной, что позволило бы программе реагировать на изменения ситуации. Для этой цели необходимо посылать стипендиату вопросник "о проделанной работе", охватывающий каждый шестимесячный период его подготовки, а также "выездной" вопросник, на основе которого он составит свой заключительный отчет. Если срок подготовки непродолжителен, то достаточно такого "выездного" вопросника.

148. На этой стадии ответственность за оценку остается прежде всего на организации-доноре при ее сотрудничестве с управляющим агентством (если таковое имеется), инспектором учебного заведения или директором стипендиата и принимающей организацией. Некоторые правительства принимающих стран проявляют большой интерес к успехам своих студентов-иностранцев и создают свои собственные системы контроля и оценки. В таких случаях большое значение имеет, конечно, тесное сотрудничество организации-донора с правительством принимающей страны.

149. Предполагается, что одной из основных причин, по которым результаты оценки последующего этапа часто бывают неутешительными, является иногда безразличное отношение самих стипендиатов и правительств стран-бенефициаров к запросам организаций. Хотя ответственность за последующий контроль лежит прежде всего, конечно, на правительствах, организации-доноры должны приложить больше усилий в этом направлении и более эффектно следует использовать постоянных представителей ПРООН для систематического сбора информации о результатах стипендий и для их оценки. С этой целью всем вернувшимся стипендиатам должны рассылаться два вопросника об их последующей работе: первый - через год после возвращения, второй - в течение четырех следующих лет, - причем результаты должны быть оценены и, если это возможно, введены в ЭВМ (пример такой системы ЮНИДО см. в пункте 169, сноска 30).

150. В настоящее время, за исключением ВОЗ, вопросники о последующей работе рассылаются, как правило, только вернувшимся стипендиатам. Инспектор рассмотрел значительное количество их ответов. Обычно они сформулированы в весьма общих выражениях (например, "Я считаю, что моя подготовка оказалась полезной для моей работы", "Я смог внести улучшения", и т.д.) и подробно не раскрывают то, каким образом стипендиат применяет свои вновь полученные знания в работе, встретившиеся трудности, как они были преодолены и т.д. Более того, ответы содержат сделанную самими стипендиатами

оценку того, чем они занимаются и насколько полезна их работа, что, естественно, не может быть полностью объективно. Представляется необходимым послать экземпляр этого вопросника о последующей деятельности также соответствующему правительственному учреждению, руководящему органу проекта, занимающемуся надзором за осуществлением работ для получения "второго мнения".

151. Однако Инспектору представляется, что основанная на вопросниках оценка последующего этапа в ряде стран должна быть дополнена соответствующим образом и в соответствующих случаях и, если это возможно с финансовой точки зрения, личными опросами вернувшихся стипендиатов и их руководителей по работе или руководителей проекта, которые проводились бы небольшими группами лиц, включающими в себя представителей организации-донора, правительства-бенефициара и экспертов со стороны из данной страны и/или из других стран. Постоянные представители ПРООН должны быть подключены к проведению такой оценки.

152. Хотя в этом вопроснике, как и в любом другом, должна сохраняться некоторая степень гибкости, весь вопрос оценки в целом не должен разбиваться по частям различными организациями, он нуждается в подходе в масштабе всей системы, со значительной степенью стандартизации в отношении целей и характера опросов, способа их проведения, вида необходимой информации, формы используемых вопросников. С этой целью для всех организаций системы Организации Объединенных Наций должны быть разработаны тщательно подготовленные стандартные вопросники для оценки и последующего контроля. Эти вопросники, в частности, должны быть связаны с вопросами, указанными выше в пунктах 118 и 145. К этой стандартной форме каждая организация, конечно, могла бы по желанию добавить специфические вопросы, имеющие отношение к ее сектору и к виду полученной стипендиатом подготовки. Возможно, что инициативу в этой области мог бы взять на себя Подкомитет АКК по образованию и подготовке кадров.

153. Существует серьезная опасность того, что по возвращении стипендиат завязнет в повседневной рутине своей работы и перестанет следить за достижениями в своей конкретной области знаний и опыта. Для исправления этого предлагается выделить средства на то, чтобы:

- на протяжении периода до трех лет снабжать отдельных стипендиатов научно-технической литературой, которая позволила бы им быть в курсе наиболее последних достижений в своей области; и
- организовать курсы повышения квалификации для вернувшихся стипендиатов из определенной группы стран. Такие занятия могли бы проводиться разъездной группой экспертов в данной области, что было бы дешевле, нежели выделение индивидуальных стипендий на курсы повышения квалификации.

154. Кроме того, если стипендиат обучался пользованию весьма сложным или специальным оборудованием, которое необходимо будет также использовать в проекте, к которому он возвращается, но которого нет в его стране, то в проектном бюджете должны быть предусмотрены средства на поставку такого оборудования.

155. Вышесказанное предполагает существование списков или справочников о стипендиатах, с ежегодно обновляемыми сведениями. Такие списки или справочники в настоящее время не ведутся ни в бюро постоянных представителей ПРООН, ни в бюро организаций-доноров в странах/районах/регионах. И, действительно, только два бюро центральных учреждений (а именно ЮНЕСКО и ЮНИДО), по-видимому, составили справочник о стипендиатах или что-то в этом роде 28/. Конечно, введение таких обновляемых справочных списков является нелегкой задачей, но предлагается, чтобы вышеупомянутые бюро приложили к этому усилия.

156. Как показал Инспектор, большинство организаций-доноров участвуют в той или иной форме проведения оценки стипендий в ходе осуществления проекта или после его завершения (или в том и другом одновременно). Но неясно, были ли полученные на основе этой оценки опыт и выводы использованы и в какой степени организациями или правительствами для принятия исправительных мер. Это в особенности справедливо в отношении индивидуальных стипендий, которые в большинстве организаций находятся под менее строгим контролем, нежели учебные группы (если они вообще контролируются). Инспектор считает, что, помимо систематической включенной оценки по принципам, предложенным выше, весьма важно наличие надлежащего своевременного и эффективного обратного воздействия результатов такой оценки на осуществляемую или планируемую программы, с тем чтобы обеспечить в случае необходимости соответствующие исправительные меры (относительно двух примеров системы подбора информации при помощи ЭВМ - в ЮНЕСКО и в ЮНИДО - см. пункты 129, 169 и сноску 30).

157. Многие из сделанных выше предложений, несомненно, не являются новшествами. Вместе с тем они не должны быть дорогостоящими, поскольку в большинстве случаев они предполагают лишь улучшение существующих процедур управления, а не введение новых. Однако Инспектор надеется, что его предложения могут способствовать тому, чтобы организации системы систематически проводили тесные консультации, с тем чтобы извлечь больше пользы из опыта друг друга.

28/ Относительно региональных справочников ЮНЕСКО см. пункт 133. В ЮНИДО имеются следующие списки индивидуальных стипендиатов: а) введенный в ЭВМ перечень индивидуальных стипендиатов ЮНИДО, начиная с 1973 года; b) перечень всех индивидуальных стипендиатов, которые завершили свою программу подготовки, который, в свою очередь, вводится в ЭВМ, для того чтобы направлять бывшим стипендиатам информацию ЮНИДО, выяснять адреса последних, для оценочных обзоров или миссий и для других видов последующей деятельности. Инспектору было сообщено, что месячный список всех стипендиатов, проходящих по линии Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, которые окончили свою учебу в Европе, предоставляется в распоряжение и рассылается в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, а также в учреждения, обслуживаемые женевским отделом стипендий; по всей вероятности, при небольшой дополнительной работе из этого списка может быть составлен справочник.

8. Организационная структура учреждений, ответственных за стипендии

158. В свете сказанного ранее относительно важности хорошего планирования и эффективного и оперативного управления стипендиями, необходимо, чтобы отделения центральных учреждений организаций-доноров (или их региональные отделения в тех случаях, когда стипендии децентрализованы), а также принимающие страны имели надлежащие и эффективные организационную структуру и порядки.

159. В настоящее время организационная структура и порядки в центральных учреждениях или региональных бюро, ответственных за стипендии, как правило, различаются в зависимости от размера организации-донора, числа руководимых ею стипендий и ее внутренней структуры управления.

160. Хотя во всех организациях-донорах значительная часть программ стипендий непременно находится в ведении компетентных технических отделов, только в немногих организациях имеется специальный отдел, который занимается или координирует все или практически все аспекты программы стипендий (т.е. планирование, контакты с правительствами, подбор, назначение, размещение, оперативное руководство, оценку, последующий контроль и собственно руководство) 29/. Это относится, например, к отделу подготовки кадров МАГАТЭ, который функционирует под руководством заместителя Генерального директора по технической помощи, к бюро стипендий ИТКО в отделе технического сотрудничества и к отделу стипендий ЮНЕСКО.

161. В других организациях различные операции распределены между двумя или более отделами. Например, в ИКАО вопросами политики занимается секция дипломирования персонала и профессиональной практики Отдела воздухоплавания; но подготовкой кадров руководит секция подготовки кадров на местах отдела технической помощи. Помимо своих стипендий и программы обучения и подготовки кадров для Южной Африки UNETPSA, Отдел технического сотрудничества (ОТС) в Нью-Йорке также руководит стипендиями ЮНКТАД и ЮНИДО в Соединенных Штатах Америки и Канаде (стипендиями, размещенными в Европе, за исключением стипендий ИТКО, руководит отделение Организации Объединенных Наций в Женеве). Для проектов, выполняемых ПРООН, одобрение и оценка кандидатов осуществляются Отделом исполнения проектов; но исполнение поручается специализированным фирмам, учреждениям или организациям со стороны. В ЮНИДО общие концепции подготовки кадров, оценка и проекты подготовки кадров в странах входят в обязанности секции подготовки кадров в промышленности в Отделе промышленных служб и учреждений;

29/ В зависимости от организации слово "руководство" употребляется либо в общем смысле, т.е. для описания данного секретариата, или в более узком смысле, означая "административное управление", в противоположность "оперативной" работе. Для целей настоящего исследования Инспектор употребляет его в последнем смысле, а именно, как означающее различные административные и финансовые операции, связанные с руководством данной стипендией, в противоположность оперативному планированию, программированию и оценке.

размещение осуществляется (в зависимости от региона) Организацией Объединенных Наций/ОТС в Нью-Йорке, Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве или самой ЮНИДО через ПРООН или другие региональные или плановые отделения этой системы; вместе с тем административной работой руководит секция межрегиональных проектов и стипендий в Отделе технического сотрудничества. В ВМО Отделение стипендий в Отделе планирования и координации Департамента технического сотрудничества, как правило, руководит всеми административными вопросами - от размещения до завершения стипендий - через бюро постоянных представителей ВМО в соответствующих принимающих странах (которые обычно являются директорами национальных служб, ответственных за вопросы метеорологии), в то время как Отдел координации обучения и подготовки кадров в Департаменте образования, подготовки кадров и научных исследований оценивает программы и консультирует отделение стипендий. В МОТ различные функции еще более широко рассредоточены, причем стипендии управляются, вообще говоря, различными отделами, ответственными за отдельные проекты технической помощи, в то время как Отдел координации оперативной деятельности занимается общим руководством и координацией отдельных стипендий, включенных в такой проект. И наконец, Международный центр по повышению технической и профессиональной квалификации в Турине управляет всеми аспектами программ, которые он ведет. Такое же рассредоточение обязанностей в ФАО будет подробно описано ниже.

162. В более мелких организациях, которые занимаются специализированными техническими дисциплинами, организационные проблемы невелики. Однако в крупных организациях, где подготовка кадров включает различные дисциплины и поддисциплины и число стипендий очень велико, внутренняя организация их управления ставит значительное количество проблем.

163. Если административное управление стипендиями не децентрализировано, то структуры и порядки в отдельных центральных учреждений должны быть такими, чтобы обеспечивать политическое руководство, установление норм и стандартов, размещение стипендиата, руководство различными стадиями осуществления стипендии, принятие последующих мер, а также координирующую роль как в рамках самой организации-донора, так и между нею и другими организациями этой системы.

164. На местах в случае децентрализации стипендий (как предлагается в разделе 10 ниже), определяющей становится роль региональных отделений и отделений на местах и (в соответствующих случаях) управление проектом. В таких случаях те, к кому в результате децентрализации переходит управление, должны быть оснащены таким образом, чтобы они смогли нести обязанности как по оперативной, так и по административной линии при консультациях и в тесном сотрудничестве с соответствующими правительствами.

165. И наконец, организационная структура в принимающей стране должна быть такова, чтобы обеспечить для организации-донора возможность контролировать успехи стипендиата, обеспечивать своевременное получение им финансовой поддержки, руководить им и предоставлять ему время от времени консультации для решения возможных проблем и т.д.

166. Вообще говоря, эффективные организационные мероприятия в отделениях, ответственных за стипендии, должны базироваться на следующем:

a) Оперативное планирование, программирование, оценка и последующий контроль не могут и не должны отделяться от управления стипендиями. Они взаимодополняют друг друга, и необходимо их обратное взаимодействие друг на друга. И, действительно, чем лучше будет связь между основными и административными отделами, тем более удовлетворительным будет выполнение программы стипендии.

b) Руководство административными мероприятиями должно осуществляться одним сводным отделом.

c) Должны существовать эффективные меры для обеспечения сотрудничества внутри секретариата между различными имеющими к этому отношение отделами и службами.

d) Должны также существовать эффективные меры для обеспечения сотрудничества между секретариатами различных организаций системы.

167. Как было показано, по-видимому, не все организации-доноры признали пригодность приведенных выше предложений; различные имеющие отношение к стипендиям процессы часто еще распределены между двумя или несколькими отделами, и в большинстве организаций внутренняя координация остается слабой. Во множестве случаев это неизбежно задерживает или затрудняет выполнение программ стипендий.

168. Примечательным примером хорошо скоординированного руководства является Отдел стипендий ЮНЕСКО, который осуществляет административное руководство всеми стипендиями ЮНЕСКО в различных областях, независимо от их источника финансирования. Это осуществляется через два оперативных органа этого Отдела (для Азии/Арабских стран/Европы и для Латинской Америки/Африки), при помощи ЭВМ Центрального административного отделения. Финансовая группа Отдела занимается транспортными расходами, субсидиями, прочими пособиями и т.д. По получении досье кандидата от государства-члена компетентное оперативное подразделение Отдела посылает его специалистам по программе (по соответствующей отрасли) для оценки кандидата и определения потенциальных принимающих учреждений. В сотрудничестве с этим оперативным подразделением специалисты по программе также дают оценку заключительному отчету стипендиата, причем эта оценка представляется как стипендиату, так и правительству страны-бенефициара.

169. Интересная особенность ЮНЕСКО в отношении управления стипендиями состоит в том, что некоторые операции уже выполняются с помощью ЭВМ, в то время как в отношении

остальных это предполагается осуществить в ближайшее время. Программа ЭВМ должна быть составлена таким образом, чтобы включать информацию о стипендии с момента ее объявления (или вк. очения в проект) до оценки ее результатов 30/.

170. Для координации работы Отдела стипендий и основных подразделений, стоящих во главе различных проектов, в ЮНЕСКО с 1972 года существует внутрисекторный координационный Комитет по подготовке кадров за границей. Этот Комитет состоял из представителей различных секторов программы и всех других заинтересованных служб и был уполномочен создавать специальные комитеты по конкретным темам. Протоколы заседаний показывают, что этот Комитет играл важную роль. Помимо того, что он служил форумом для обмена взглядами по различным аспектам подготовки кадров, включая виды и содержание программ, и определял и решал конкретные проблемы, возникающие при осуществлении стипендий, в частности, проблему медленных темпов их выполнения, этот Комитет должен был служить средством создания внутренней координации между различными органами секретариата, а также для внешней координации с другими организациями системы. Инспектор предполагает, что в результате изменений в структуре секретариата ЮНЕСКО, которые вступили в силу 1 июля 1975 года, новый сектор сотрудничества в целях развития и внешних сношений теперь несет ответственность за эту координацию. Координационный Комитет по оперативной деятельности будет продолжать выполнение задач, выполнявшихся прежде межсекторным координационным Комитетом.

171. В ФАО большая часть функций, связанных с индивидуальными стипендиями, осуществляется Группой стипендий в Отделе сельскохозяйственных операций, но координация и оценка всей Программы групповой подготовки кадров (90% которой финансируется правительственными кооперативными программами и другими целевыми фондами) осуществляется Отделением координации подготовки кадров за границей в тесном сотрудничестве с соответствующими техническими подразделениями.

172. Несколько лет назад была создана межотдельская Рабочая группа по сельскохозяйственному образованию и подготовке для выработки политики и мер, представляющих взаимный интерес для различных департаментов в широкой области обучения, повышения квалификации и подготовки кадров для сельского хозяйства. Эта Группа проводит совещания несколько раз в год. Инспектор ознакомился с некоторыми из ее протоколов, и у него сложилось впечатление, что ее обязанности менее многочисленны и эффективность ниже, чем у подобного органа ЮНЕСКО. В принципе технические отделы определяют содержание программ подготовки кадров, в то время как вышеуказанная Группа (если к ней обратились) может предложить вид подготовки. Инспектору было сообщено, однако, что из-за нехватки времени часто обходятся даже без консультаций с техническими отделами, не говоря уже о Группе, в особенности, если проект подготовки кадров был хорошо представлен.

30/ В 1973 году ЮНИДО начала применять основанную на использовании ЭВМ систему подбора и предоставления информации об осуществлении программы индивидуальных стипендий, которая была полностью введена в действие в 1974 году. Это включает в себя систему специально разработанных форм для ежедневного управления, которые одновременно обеспечивают входные данные для ЭВМ. Из этого хранилища информации ЮНИДО может получать не только информацию о текущем выполнении стипендий, но также информацию для целей статистики и последующего контроля.

173. Вообще говоря и учитывая все вышеприведенные факторы, наиболее подходящий порядок, по-видимому, состоял бы в том, чтобы управление стипендиями в центральных учреждениях или региональных бюро (в зависимости от случая) было вверено одному объединенному органу, несущему полную ответственность за: размещение стипендиатов, руководство их подготовкой, оценку, последующий контроль, собственно управление и т.д. Само собой разумеется, что этот орган должен действовать при консультации и в сотрудничестве с соответствующими службами, ответственными за содержание данной программы стипендий, которые должны сообщать ему все сведения о ходе осуществления проекта, частью которого (возможно) является эта стипендия. В свою очередь, руководящий орган должен сообщать заинтересованным оперативным службам все сведения о выполнении стипендий. Соответствующие инструкции по этому поводу должны быть включены в руководство по стипендиям этой организации. Предпочтительно, чтобы главой этого органа было лицо, имеющее полученный на месте опыт в оказании технической помощи, а также опыт в оперативном планировании стипендий.

174. Кроме того, поскольку на практике координация и консультации между различными, имеющими отношение к стипендиям службами, неодинаково эффективны во всех организациях, то Инспектор считает, что в крупных организациях системы Организации Объединенных Наций должны быть созданы координационные комитеты, подобные комитету ЮНЕСКО.

9. Учреждения-исполнители

175. В ряде стран некоторые крупные организации-доноры создают "учреждения-исполнители", назначаемые правительством принимающей страны. Главная задача таких учреждений состоит в том, чтобы обслуживать стипендиатов и оказывать им помощь на всем протяжении их пребывания в стране. В их задачи входит: устройство стипендиатов в подходящие учебные заведения или организация для ознакомительных посещений; встреча их по прибытии; контроль за их успехами в занятиях, после того как в необходимых случаях для них обеспечивается помощь руководителя занятий; выдача им денег от имени организации-донора; помощь в решении любых проблем, которые могут возникнуть в результате необходимости их проживания в чужой стране и приспособления к местному образу жизни; и организация культурной и общественной деятельности для них. И наконец, учреждение-исполнитель после консультаций со стипендиатами посылает в организацию-донор необходимые отчеты о ходе их учебы и о том, как они приспосабливаются к условиям жизни и работы. Они также посылают краткий отчет в том случае, если стипендиаты закончили учебу. Некоторым учреждениям-исполнителям выплачиваются деньги, обычно по фиксированной ставке за каждого стипендиата 31/.

31/ Например, ЮНЕСКО платит шестерым учреждениям-исполнителям, с которыми она заключила соглашения, вознаграждения от 50 до 975 долл. в год за каждого стипендиата. Правда, предпринимались шаги, для того чтобы постепенно сокращать такие расходы, с тем чтобы в ближайшие годы их полностью отменить. На восемнадцатой сессии Генеральной конференции было принято решение выделить для этой цели 294 000 долл., что соответствует приблизительно половине общей суммы вознаграждений, которые были бы выплачены, если бы сохранились ставки предыдущих лет. Генеральная конференция также ясно выразила желание, чтобы руководство стипендиатами ЮНЕСКО в принимающих странах осуществлялось без дополнительных накладных расходов со стороны национальных учреждений.

176. В других странах эти задачи выполняются либо местными отделениями организации-донора (например, Бюро связи ФАО в Вашингтоне), постоянными представителями ПРООН, правительственным министерством (например, Министерство сельского хозяйства США, для ФАО, Нидерландское бюро международной и технической помощи Министерства иностранных дел Нидерландов) или правительствами или даже неправительственными, но поддерживаемыми правительствами, организациями (например, Отдел международной подготовки кадров и развития зарубежных стран в США; Британский совет в Лондоне, Соединенное Королевство; Агентство экономического и научно-технического сотрудничества в Париже, Франция; Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), в Бонне и Бад-Годесберге и Carl Duisberg Gesellschaft (CDG), в Кельне, ФРГ; Канадское международное агентство развития (КМАР) в Оттаве, Канада; Шведский институт в Стокгольме, Швеция, и т.д.); или национальными комитетами (если речь идет о ЮНЕСКО).

177. Инспектору было сообщено, что учреждения-исполнители оказывают ценные услуги, хотя,по-видимому, многое в значительной мере также зависит от инициативы и интереса принимающих организаций. Тем не менее он считает, что многое может быть сделано для сокращения расходов на такие услуги, тем более, что организации, нанимающие такие учреждения, тратят дополнительные крупные суммы на персонал администрации по стипендиям в своих центральных учреждениях или региональных бюро.

178. Можно указать следующие альтернативы, которые могли бы быть рассмотрены:

- правительства принимающих стран могли бы согласиться (как они и сделали во многих странах) предоставлять такие услуги бесплатно через созданный ими или субсидируемый ими орган;
- сама организация-донор через свои местные отделения или через отделения родственной организации (включая постоянных представителей ПРООН) могла бы взять на себя эти функции (хотя это осуществимо только в том случае, когда число стипендиатов не слишком велико);
- этим могли бы заниматься другие органы (например, национальные комиссии ЮНЕСКО, национальные ассоциации содействия Организации Объединенных Наций).

179. В некоторых принимающих странах можно было бы также иметь учреждение-исполнителя, которое обслуживало бы все организации системы (как, например, Британский совет в Соединенном Королевстве). Совместное использование в данной стране одного учреждения-исполнителя всеми организациями системы, по мнению Инспектора, сократило бы расходы центральных учреждений на сумму, которая превышает оперативные расходы самого учреждения.

180. Если бы содержащиеся в разделе 10 ниже предложения о децентрализации были приняты, то роль учреждений-исполнителей (или эквивалентных им органов) возросла бы, но, возможно, также усложнилась бы, поскольку они были бы связаны не только с центральным учреждением, но также со многими отделениями на местах или с руководством проекта. Поэтому, по крайней мере на начальном этапе децентрализации, неизбежны ошибки и трудности, которые учреждения должны преодолеть.

10. Децентрализация обязанностей в отношении стипендий

181. Хотя в таком важном вопросе, как подготовка кадров, центральные учреждения различных организаций-доноров должны выработать и ввести в действие меры, нормы и процедуры и сохранять общий контроль, Инспектор считает, что имеются значительные возможности для дальнейшей децентрализации стипендий во многих организациях, если центральные учреждения будут в возрастающей мере брать на себя роль советников, а не непосредственных руководителей. И действительно, опыт показал, что, хотя это подвергает организацию определенному риску, неизбежному при любых децентрализованных операциях, тем не менее это одновременно более экономично и более эффективно. Более того, даже если эти риски могут быть сведены до минимума при помощи эффективной системы включенной оценки и обратной связи и при условии, что меры, нормы и процедуры хорошо понимаются теми, кому переданы полномочия.

182. Как уже говорилось выше, ВОЗ практически полностью передала управление стипендиями своим региональным бюро (теперь даже в каждом национальном бюро имеется сотрудник, занимающийся стипендиями), что, по мнению Инспектора, привело к повышению эффективности, сокращению задержек в осуществлении программ и расходов. МОТ также успешно осуществила более ограниченную передачу стипендий в Азиатском регионе своему Региональному бюро в Бангкоке.

183. В таких организациях, как ФАО и ЮНЕСКО, где почти не было децентрализации, Инспектор столкнулся со случаями значительных задержек. Региональные бюро в стране-бенефициаре были косвенным образом вовлечены в этот процесс, но их обязанности не были достаточно четко определены. Постоянные представители ПРООН также не приглашаются, если нет какой-либо серьезной проблемы. В одном случае в Таиланде Инспектор обратил на это внимание, центральные учреждения ЮНЕСКО послали постоянному представителю ПРООН письма в связи с некоторыми стипендиями, направив копию главе ее регионального бюро (который также является ее представителем в этой стране); относительно тех же стипендий они также несколько раз писали непосредственно своему региональному бюро, направляя копию постоянному представителю. В результате четырехсторонняя переписка росла, так как постоянный представитель и региональное бюро посылали, каждый в свою очередь, ряд писем соответствующему правительству по одному и тому же вопросу и информировали друг друга и центральные у реждения, и прошло девять или десять месяцев, прежде чем бланки для кандидатов были получены.

184. По мнению Инспектора, было бы сэкономлено время, если бы центральные учреждения (или региональное бюро) использовали единый канал связи с правительствами по поводу стипендий. В том случае, если организация не имеет национального, районного или регионального представителя или имеет региональное или районное бюро, но не имеет национального бюро, то постоянные представители ПРООН, как правило, должны служить каналом связи. Если организация имеет представителя в стране, то он должен выполнять такую обязанность. Во всех случаях, конечно, необходимо, чтобы постоянный представитель ПРООН был постоянно информирован и чтобы с ним консультировались, и чтобы к услугам его бюро прибегали при решении различных трудностей. Можно отметить, что в случае с ФАО, которая является одной из крупнейших организаций, предоставляющих стипендии, постоянный представитель ПРООН фактически был бы ответственным на национальном уровне, поскольку представитель ФАО в стране входит в бюро последнего.

185. В тех случаях, когда децентрализация программ стипендий на местах еще отсутствует, региональное бюро или постоянный региональный представитель организации-донора должны принимать более непосредственное участие в выполнении региональных программ стипендий. Они имеют хорошие возможности, для того чтобы получить подробные сведения о потребностях стран региона в подготовке кадров и для того, чтобы играть координирующую роль в программах подготовки кадров.

186. Инспектор отмечает, что в апреле 1975 года специальная группа МОТ/ПРООН по процедурам и практике по осуществлению проектов выступила с полной поддержкой передачи "максимальных полномочий" главным техническим советникам или руководителям проектов, причем смысл такой "максимальной передачи" поясняется следующим образом: a) передача прав на принятие решений, а не только выполнение решений, уже принятых где-либо в другом месте; b) такая передача прав должна проводиться, за исключением тех случаев, когда очевидна ее невозможность без несения больших рисков; и c) в случае сомнений относительно (b) предпочтение должно отдаваться передаче прав. В особенности в том случае, если речь идет о стипендиях, главные технические советники (или руководители проектов) имели бы все полномочия, для того чтобы: a) подбирать стипендиатов; b) устанавливать расписание с правительствами; c) предлагать программу занятий и принимающую организацию; d) руководить контролем за стипендиатами (отчеты о проделанной работе и заключительный отчет). Эти предложения были одобрены Генеральным директором, и был выпущен общий циркуляр МОТ, содержащий инструкции, основанные на этих предложениях. Этот циркуляр начал действовать с 1 января 1976 года.

187. Как уже упоминалось, программы стипендий бывают 2 типов: те, которые являются составными частями более крупных проектов (таким является большинство программ стипендий), и те, которые осуществляются сами по себе, независимо от источника финансирования. Что касается программ последнего типа, которые обычно планируются и формулируются и иногда бывают задуманы в центральных учреждениях организаций-доноров, то разработка деталей программ и необходимых организационных мероприятий обязательно должна также оставаться в ведении бюро центральных учреждений, которые должны проводить переговоры как с заинтересованными правительствами, так и с правительствами принимающих стран либо непосредственно, либо через своих представителей в странах или через постоянных представителей ПРООН 32/.

188. Что касается стипендий, которые являются составной частью крупных проектов, то значительная часть обязанностей должна быть передана на места. Такая передача полномочий могла бы проходить по одной из следующих схем:

32/ ВОЗ придерживается мнения, что даже такой вид стипендий руководится наилучшим образом также на региональном уровне.

a) полная передача полномочий из центральных учреждений в региональные бюро (как в ВОЗ); или

b) значительная передача полномочий (как в случае передачи полномочий в МОТ Региональному бюро для Азии в Бангкоке); или

c) передача обязанностей руководству проекта и районным отделениям и отделениям организаций в стране или постоянным представителям ПРООН.

Что касается указанных выше (a) и (b), то региональные бюро нуждаются в соответствующем пополнении технических служб, включая сотрудников, работающих по Программе, которые могли бы, в частности, заниматься оперативным планированием и программированием стипендий. Такая передача обязанностей по стипендиям должна проводиться одновременно и фактически представлять собой часть передачи оперативных обязанностей вообще от центральных учреждений региональным бюро 33/. Что касается приведенного выше (c), то основное требование состоит в том, чтобы прежде всего разработать простые и ясные процедуры и затем полностью проинструктировать главных технических советников (или руководителей проектов) относительно этих процедур и относительно их дополнительных обязанностей.

189. Что касается издержек, то Инспектор считает, что дополнительные обязанности, переданные главным техническим советникам (или руководителям проектов) и постоянным представителям, могут выполняться с помощью имеющегося у них персонала. На деле, поскольку руководство проекта будет принимать и осуществлять большинство решений на месте без продолжительных и требующих времени консультаций с центральными учреждениями, потребовались бы меньшие затраты штатного времени на месте, чем при нынешней организации. С другой стороны, это должно привести к сокращению издержек центральных учреждений.

190. Ниже в таблице показано, каким могло бы быть перераспределение задач и обязанностей в отношении переданных на места стипендий, которые являются составными частями проектов ПРООН, и для проектов, финансируемых другими программами (например, целевыми фондами, кооперативной программой МБРР и т.д.). Функции, помеченные знаком *, подлежат окончательному принятию и утверждению центральными учреждениями или региональным бюро, в зависимости от случая:

33/ Передача значительной части оперативных обязанностей была рекомендована в JIU/REP/75/5 о "Децентрализации экономической, социальной и связанной с ними деятельности Организации Объединенных Наций и укреплении региональных экономических комиссий" и в JIU/REP/75/2 - о "Региональных структурах системы Организации Объединенных Наций".

Функции		Обязанности			
Оперативные	Административные	Правительство	Организация-донор		Стипендиат
			Центральн. учреждения	На месте	
А. Подготовка и составление программы					
1. *Первоначальное планирование (разработка части проекта документа, относящейся к подготовке кадров, или эквивалентного документа)		Правительство-бенефициар	Бюро центр. учреждений	Постоянный представитель Руководство проекта	
2. Выбор стипендиата (включая объявление о предоставлении стипендии, переговоры, беседы с кандидатами, выбор кандидата)		То же		То же	
3. Утверждение кандидата от имени организации-донора				То же	
В. Осуществление программы					
4. Подготовка подробной программы занятий (определение "разрыва" между знаниями и опытом, которыми обладает отобранный стипендиат, и знаниями, которые он должен иметь для выполнения своей задачи; установление метода и продолжительности подготовки; выбор принимающей организации) с учетом предыдущих оцененных программ и включая планирование последующего контроля		Правительство-бенефициар Учреждение-исполнитель в принимающей стране (или эквивалентный ему орган) Принимающая организация		То же	Участвует
5. Предотъездная языковая подготовка		Правительство-бенефициар		То же	

Функции		Обязанности			
Оперативные	Административные	Правительство	Организация-донор		Стипендиат
			Центральн. учрежд.	На месте	
6. Инструктаж перед отъездом		То же (с посольством принимающей страны?)		То же	Участвует
	7. Плата за обучение языку	То же		То же	
	8. Организационные мероприятия перед отъездом (медицинский осмотр, визы, билеты, выплата авансов, субсидий, менее чем за три месяца, и т.д.)			Постоянный представитель Руководство проекта	
9. Инструктаж по прибытии в принимающую страну		Учреждение-исполнитель (или его эквивалент) Принимающая организация		Отделение организации-донора в стране или другая организация системы	То же
	10. Материальное обеспечение (регистрация, обеспечение жилищем, выплата содержания или суточных и т.д.)			То же	То же
	11. Решение проблем в ходе подготовки	То же		То же	То же

Функции		Обязанности			
Оперативные	Административные	Правительство	Организация-донор		Стипендиат
			Центральн. учреждения	На месте	
12. Оценка достигнутых успехов (отчеты о проделанной работе)		Принимающие организации Учреждение-исполнитель или его эквивалент		Руководство проекта	Участвует
13. Изменения в программе подготовки				То же	То же
	14. Организационные мероприятия по окончании учебы	То же		То же	
15. Заключительный отчет		То же		То же	То же
		C. Последующий контроль			
16. Назначение стипендиата на должность по возвращении домой		Правительство-бенефициар		Постоянный представитель Руководство проекта	То же
17. *Оценка		То же	Бюро центр. учрежд.	То же, Региональн. бюро	То же

11. Прочие вопросы

а) Координация деятельности между секретариатами

191. Хотя стипендии как важное средство подготовки существуют более четверти века, однако координация деятельности в этой области в масштабе всей системы, вообще говоря, все еще является явно недостаточной. Каждая организация-донор стремилась рассматривать стипендии в соответствии со своими собственными концепциями и требованиями своего сектора; не предпринималось никаких серьезных усилий для разработки методологии и процедур для всей системы; и недостаточно обобщался опыт для поисков общих решений общих проблем. До 1960 года, когда стипендии финансировались главным образом за счет регулярных бюджетов организаций и только частично Расширенной программой технической помощи (РПТП), это было до некоторой степени понятным; но положение, кажется, в основном не изменилось, даже после создания ПРООН и после того, как она взяла на себя основную часть финансирования стипендий Организации Объединенных Наций.

192. В 50-х годах под эгидой АКК существовала Техническая рабочая группа по стипендиям, которая состояла из занимающихся стипендиями сотрудников различных организаций-доноров; Группа собиралась по крайней мере один раз в год для обсуждения общих проблем, с которыми они сталкивались в программировании стипендий и управлении ими. В 60-х годах был создан Подкомитет АКК по вопросам образования и подготовки. Этот Подкомитет действовал до 1966 года, когда он был преобразован в Подкомитет по людским ресурсам. Деятельность последнего (он занимался главным образом "утечкой умов") не оправдала ожиданий, и в 1973 году АКК восстановил Подкомитет по вопросам образования и подготовки. Последний провел свою вторую сессию в феврале 1974 года; в связи с этим вышеупомянутая Техническая рабочая группа по стипендиям также была вновь созвана. Инспектор считает, что этот опыт был неудачным частично из-за того, что некоторые из присутствовавших не хотели или не могли принимать даже технические решения.

193. Ознакомление с докладом этой сессии показывает, что: a) Подкомитет занимается широким, возможно, слишком широким спектром проблем, начиная с "координации в области образования и подготовки, включая формулирование политики и вопросы, относящиеся к разработке стратегии в области образования и принятия общих концепций образования и подготовки" до "Методики образования" и "Утечки умов"; b) Подкомитет занимается крупными вопросами политики в области планирования и программирования и межучрежденческой координацией, а не подробными вопросами, требующими административной координации, что проистекает, возможно, из самого характера положения о круге ведения Подкомитета; и c) соединение "образования" с "подготовкой", быть может, неизбежно ведет к тому, что первому уделяется больше внимания, чем второму.

194. Так как сельскохозяйственное образование и подготовка охватывают область работы, которая представляют большой интерес для других организаций системы, и для того чтобы свести к минимуму возможное частичное совпадение и дублирование работ, генеральные директора ЮНЕСКО, ФАО и МОТ официально предложили создать межсекретариатскую рабочую группу по сельскохозяйственному образованию и подготовке (ISWG). Эта группа состоит из представителей Отдела образования для сельскохозяйственного развития ЮНЕСКО, службы ФАО, занимающейся сельскохозяйственным обучением, повышением квалификации и проблемами сельской молодежи, и Отдела повышения профессиональной квалификации и ориентации МОТ. Регулярные совещания проводятся один раз в год в различных центральных учреждениях. Для участия в обсуждении вопросов, представляющих общий интерес, приглашаются представители других отделов секретариата принимающей организации и из других организаций-доноров. ПРООН присылает наблюдателей. Доклады рассылаются всем заинтересованным сторонам, включая отделения на местах. Эта группа, несмотря на некоторые временные трудности, оказала помощь во взаимном обмене информацией и в координации политики и программ в своей конкретной области. В частности она помогла преодолеть трудности, возникающие из частичного совпадения юрисдикции в трех организациях в этих областях. Однако из протоколов заседаний группы видно, что она, как правило, не занимается проблемами, которые встречаются при управлении программами подготовки и стипендии.

195. Инспектор считает, что, хотя были приложены некоторые усилия для того, чтобы наладить целенаправленную координацию в этой области, они не были подлинными, не совсем отвечают требованиям и могли бы быть улучшены. Изменения названия и круга ведения Подкомитета АКК по образованию и подготовке не привели к развитию такой систематической координации деятельности между учреждениями. Хотя нет вреда в том, чтобы иметь единый Подкомитет по образованию и подготовке, эти два выражения не тождественны по значению. В образовании и подготовке есть частичное совпадение, а также есть полностью различающиеся области.

196. По мнению Инспектора, Подкомитет АКК по образованию и подготовке должен рассмотреть либо: a) создание на определенный период специальной рабочей группы, которая было бы особо поручено заниматься подготовкой и рассмотрением конкретных проблем, возникающих в связи с управлением стипендиями; либо b) назначение опытного докладчика (или докладчиков) для рассмотрения и подготовки докладов по таким конкретным проблемам. Инспектор отдает предпочтение последнему предложению, которое, по-видимому, будет более продуктивным, а также менее дорогим.

197. Будучи основным источником финансирования стипендий, ПРООН должна быть остро заинтересована в содействии в такой межучрежденческой координации и должна принимать активное участие в работе Подкомитета АКК и предложенной рабочей группы или докладчика (или докладчиков).

b) Стандартизация

198. В числе тем, которым должно быть уделено внимание Подкомитета АКК по образованию и подготовке или предложено рабочей группе или должностным лицам (см. доклад), входят стандартизация терминологии, процедуры и сферы, относящиеся к стипендиям, разработка общей методологии для оценки и последующего контроля.

199. Разнообразие терминов, используемых в системе для определения различных видов подготовки (как наглядно показано в пункте 15 и в главе 3), является результатом факторов, которые часто не имеют отношения к характеру этих видов деятельности (традиции, языковые особенности и т.д.). Нет сомнения в том, что они являются источником излишней путаницы.

200. Стандартизация вопросников для оценки и последующего контроля уже предлагалась в пункте 152. В настоящее время каждая организация имеет свое собственное руководство по стипендиям, свои процедуры и бланки для кандидатов и оценочные вопросники. Несколько лет назад Подкомитетом АКК было решено принять стандартные бланки; ЮНЕСКО проделала в этой области некоторую работу, но, по-видимому, это не привело ни к каким результатам, и Инспектору было сообщено, что по крайней мере одна организация, не желающая больше ждать, по своему пересматривает свои бланки.

201. Хотя Инспектор не рекомендует полного единообразия, он считает, что в этих вопросах должна быть определенная мера стандартизации, причем каждой отдельной организации должна быть предоставлена свобода в том, чтобы вносить добавления в эти бланки и вопросники с учетом своих специфических требований. Такая стандартизация в сочетании с определенной гибкостью сама должна привести к более единообразному подходу ко всему институту стипендий на основе объединения опыта различных организаций системы и должна вести к улучшению планирования и выполнения программ стипендий. Подкомитет АКК должен взять на себя инициативу в проведении такой стандартизации.

c) Стоимость стипендий

202. Финансовое управление ООН в Центральных учреждениях в Нью-Йорке устанавливает ставки стипендий, которые должны применяться организациями в общей системе. Установленные таким образом ставки передаются ПРООН для опубликования. Для этой цели Финансовое управление использует консультации и информацию, получаемые не только от ПРООН, но также от других организаций и заинтересованных правительств. Поскольку Комиссия по международной гражданской службе (ICSC) имеет информацию о стоимости номеров отелей и питания в ресторанах, собранную главным образом для установления ставок суточных расходов, то секретариат Комиссии по международной гражданской службе обязался консультировать Финансовое управление относительно подходящего уровня ставок стипендий для различных стран.

203. Ставки пособий для стипендиатов различаются в зависимости от того, является ли стипендия краткосрочной (например, ознакомительные поездки, семинары, краткосрочные подготовительные курсы и т.д.), средне- или долгосрочной или от того, имеют ли курсы академический или неакадемический характер. В настоящее время существуют три вида пособий: путевые, пособия на месте и академические пособия 3/. Путевая ставка выше, чем ставка для резидентов. Академическая ставка ниже в виду того, что стажер пользуется преимуществом проживания в студенческом общежитии или в помещениях, предоставляемых принимающей организацией бесплатно или за низкую плату.

204. Для краткосрочных стипендий обычное правило состоит в том, что на протяжении 30 первых дней проживания стипендиатов в определенном месте им выплачивается месячное пособие по путевой ставке. Если они переезжают в другое место, то начинается новый период, когда им положена путевая ставка. Месячная путевая ставка может применяться для первых 31 дня даже в том случае, если период стипендии не превышает 30 дней. Имеется ряд программ, в которых, например, группа относительно высокопоставленных государственных служащих собирается на непродолжительный срок для семинара или аналогичного курса подготовки. Организации, применяющие эту общую систему, договорились между собой о том, что в таких случаях могут выплачиваться суточные, а не месячная стипендия, и что суточные, как правило, не должны превышать сумму командировочного пособия после 30 дней.

205. Все эти ставки (включая суточные) являются максимальными ставками, причем соответствующей организации-донору предоставлена возможность устанавливать их в пределах предписанных лимитов. На практике, как этого и следовало ожидать, максимальные ставки превращаются в фактические ставки.

206. В ходе изучения этого вопроса Инспектор ознакомился с противоречивыми мнениями относительно достаточности ставок стипендий. Уже то, что такие противоречивые мнения были выражены, указывает, что в целом размеры стипендий являются разумными. Однако, как правило, выражалось сожаление относительно не достаточности ассигнований на книги, которые, по сведениям Инспектора, с того времени были увеличены. С другой стороны, по-видимому, нет никаких оснований платить ставку после 30 дней тем, кто участвует в краткосрочных (т.е. менее 30 дней) семинарах, кружках, подготовительных курсах, ознакомительных поездках и т.д., многие из которых являются высокопоставленными служащими в своих странах. Претензии, которые представляются Инспектору обоснованными, можно удовлетворить, если в этих случаях будет применяться нормальная месячная ставка.

207. До недавнего времени ставки пересматривались (с одобрения финансового управления Организации Объединенных Наций) по инициативе постоянного представительства ПРООН с учетом движения цен и других факторов в данной стране. Однако при галлопирующей инфляции во многих странах пересмотр ставок, как правило, отстает от повышения цен.

3/ В США на 1 сентября 1975 года пределы пособий были следующими: путевые - 900 долл. в месяц, ставка для резидентов - 600 долл., академическая ставка - 400-450 долл.

208. Инспектору известно, что центральные учреждения ПРООН просили освободить их от какой-либо ответственности за пересмотр и исправление ставок стипендий (хотя предполагается, что постоянные представители ПРООН будут продолжать представлять данные об издержках и давать оценку достаточности ставок) и что комиссия по международной гражданской службе играет все большую роль в этой деятельности. Приветствуя расширение участия комиссии по международной гражданской службе, инспектор считает, что для осуществления определенного контроля и применения единых норм, насколько это возможно, и без ущерба для инициативы постоянного представителя, который имеет наилучшие возможности для того, чтобы знать об условиях в определенной стране, сама ПРООН через определенные установленные промежутки времени должна играть активную координирующую роль. По крайней мере один раз в год к заранее установленному числу она должна потребовать от постоянных представителей отчеты и рассмотреть их рекомендации. После этого она, в свою очередь, должна подготовить рекомендации для комиссии по международной гражданской службе/Финансового управления ООН, которые установят пересмотренные максимальные ставки 35/.

a) Переориентация программ стипендий

209. Развитие в каждом отдельном секторе должно включать в себя создание или улучшение организаций для передачи знаний и навыков, необходимых для осуществления и дальнейшего содействия такому развитию. Развивающаяся страна не должна постоянно зависеть от подготовки своих граждан за границей. Следовательно, само собой очевидно, что по мере продвижения стран данного района по пути экономического и социального прогресса должно увеличиваться число национальных и региональных средств подготовки кадров, включая средства для подготовки инструкторов, и при помощи стипендий и тому подобного необходимость в подготовке за границей должна постепенно сводиться на нет. Следует ожидать, что организации-доноры помогут ускорить этот процесс. Это не означает, что стипендии со временем должны быть сведены на нет: это противоречило бы самой концепции и тенденциям международного сотрудничества, поскольку даже высокоразвитые страны могут и должны учиться друг у друга в тех секторах, где они достигли большего, чем другие.

210. Таким образом, по-видимому, необходимы пересмотр и, возможно, небольшая переориентация деятельности организаций-доноров в области подготовки. Большее внимание могло бы уделяться, например, усилению различными способами существующих национальных и региональных организаций, занимающихся подготовкой, и поддержке создания новых организаций, уделяя при этом особое внимание подготовке инструкторов (или преподавателей). Эта политика уже принята, по крайней мере, одной организацией (ВОЗ), хотя, возможно, что она еще недостаточно применяется на практике.

35/ На проходившем в 197 году совещании по стипендиям Подкомитета АКК по образованию и подготовке была достигнута договоренность о том, что женевская секция стипендий от имени всех учреждений системы Организации Объединенных Наций с помощью учреждений-исполнителей будет проводить ежегодный пересмотр ставок стипендий в Европе. Это было проделано в 1974 году и вновь в текущем году, и достигнутая координация получила высокую оценку ПРООН и заинтересованных учреждений. На том же совещании по стипендиям в 197 году было также достигнуто соглашение относительно общей системы пособий для стипендиатов.

211. Параллельно с вышесказанным представляется желательным принимать за образец для программ стипендий наиболее удачные программы. Это необходимо не только из общих соображений эффективности, но также потому, что большинство организаций-доноров сообщает о значительных (хотя в различной степени) или частичных неудачах программ стипендий.

212. По мнению Инспектора, положительным было бы небольшое сокращение расходов по стипендиям - приблизительно в 5-10% в сочетании с увеличением помощи правительствам для вышеупомянутого расширения существующих или создания новых организаций национального или регионального характера, занимающихся подготовкой. Одно из условий такой помощи могло бы состоять в том, чтобы такие организации принимали определенное число стажеров из других стран того же или других регионов.

e) Заинтересованность правительств стран-бенефициаров в стипендиях

213. На протяжении всего доклада особо подчеркивалась роль правительства страны-бенефициара, являющегося основным участником программы стипендий. Является очевидным, что успех такой программы в значительной мере зависит от того, достаточны ли меры правительства страны-бенефициара в таких вопросах, как подбор наиболее подходящих кандидатур, надлежащее использование услуг вернувшегося стипендиата, предложения ему подходящих перспектив в отношении карьеры и т.д. Подчеркивалось также, что хорошая координация между различными партнерами, в особенности между организацией-донором и правительством страны-бенефициара является очень важной для успеха программы стипендий.

214. С учетом периодического пересмотра проектов ПРООН самой ПРООН, организациями-исполнителями и правительственными органами также должны пересматриваться и программы стипендий. Однако, помимо этого для тех, кто стоит во главе руководства стипендиями в центральных учреждениях или региональных бюро, было бы полезным встречаться с лицами, ответственными в странах за подбор стипендиатов и за их использование после завершения подготовки. В этой связи Инспектор полагает, что организованный ЮНЕСКО в декабре 1973 года в Куала-Лумпуре семинар с участием сотрудников отделов стипендий и ответственных в этой области государственных служащих из различных стран этого района привел к улучшению взаимопонимания между центральными учреждениями ЮНЕСКО и заинтересованными правительствами. ВОЗ подготовила в европейском и средиземноморском регионах такие региональные совещания, и они оказались весьма полезными. Например, на совещании национальных сотрудников, занимающихся стипендиями в последнем регионе, были пересмотрены все формы стипендий ВОЗ.

215. Такие совещания должны проводиться организациями-донорами во всех регионах через регулярные промежутки времени по следующим причинам:

1) важность личных контактов и обменов;

2) возможность для стран сравнить свои методы и соревноваться в отношении качества;

3) достижение общих выводов и установление общих руководящих принципов для руководства стипендиями.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

Планирование и программирование стипендий

1. Потребности в отношении подготовки, включая стипендии, должны планироваться, исходя из среднесрочных или долгосрочных потребностей, с учетом оценки потребностей в рабочей силе страны или региона в данном секторе или отрасли (пункты 33-3).

2. ПРООН должна отнестись к просьбе заинтересованных правительств оказывать финансовую поддержку в целях организации обзоров работы в отдельных секторах (пункты 34-35).

3. Программы подготовки и стипендий должны планироваться в той мере, насколько это практически целесообразно, при координации со всеми другими органами (включая органы вне системы Организации Объединенных Наций), обеспечивающими помощь развитию в этой области. Такая координация должна быть организована и осуществляться под руководством постоянного представителя ПРООН, в то время как общие аспекты политики в области такой координации (включая ее руководящие принципы) должны быть согласованы ПРООН и организациями и учреждениями, связанными с ПРООН на уровне центральных Учреждений (пункт 36).

4. Конечные цели подготовки, на которую выделяются стипендии, должны быть изложены в окончательном документе проекта достаточно подробно. В этом документе проекта ко времени его подтверждения должна быть указана исследованная на стипендии общая сумма, которая указывается подробно для каждой программы только некоторое время спустя после начала осуществления проекта. После того как составлена подробная программа стипендий, полномочия в отношении пересмотра этой суммы (если необходимо) в сторону увеличения или уменьшения должны пользоваться организация-донор и ПРООН, причем последняя через своего постоянного представителя (пункты 37-38).

5. Программы стипендий должны составляться регулярно, быть практически осуществимыми и тесно связанными, с одной стороны, с целями подготовки кадров, с другой стороны, с фактическими потребностями, способностями и квалификацией лица, которое должно проходить подготовку (пункты 0- 1).

6. Стипендиат должен в то мере, насколько это целесообразно, участвовать в составлении своей программы подготовки, и с ним должны проводиться консультации в отношении возможных изменений или улучшений в ходе учебы (пункт 42).

7. Различные этапы программы стипендий должны осуществляться в соответствии с расписанием, в которое учитываются такие требования, как необходимость получить назначение в подходящее время, фактически необходимая (в противоположность теоретической) продолжительность отдельных видов подготовки и соотношение между различными частями проекта. Страна-бенефициар, организация-донор, принимающая организация и стипендиат должны приложить все усилия, для того чтобы строго придерживаться этого расписания (пункты 50, 63-70, 71-7 , 75-78, 87).

Языковые проблемы

8. Требования в отношении знаний иностранного языка должны соответствовать виду подготовки, которую предстоит пройти стипендиату, и его фактической программе учебы (пункт 60).

9. Языковая подготовка (если она проводится) должна быть начата на родине стипендиата до его отъезда и, в случае необходимости, продолжена в принимающей стране. Языковый инструктаж в принимающей стране (который должен быть как можно более кратким) следует программировать как часть курса подготовки и учитывать при составлении расписания стипендии (пункт 60).

10. Странам с большим числом стипендиатов, в которых нет соответствующих средств для обучения иностранным языкам, ПРООН должна оказать помощь в создании современных языковых учебных заведений, куда в качестве условия такой помощи со стороны ПРООН принимались бы стажеры и будущие стажеры и стипендиаты из соседних стран (пункт 61).

11. ПРООН и организации-доноры должны подготовить и распространить заявления относительно своей политики и практики в отношении языковой подготовки и перечень имеющихся средств для такой подготовки (пункт 62).

Виды и продолжительность стипендий

12. Конкретное и четкое обоснование различных видов подготовки должно быть проанализировано и его следует учитывать при выборе того или иного вида стипендии, и оно должно быть пояснено в каждом предложении относительно программы стипендии (пункты 10, 13, 15, 81, 88).

13. Важно, чтобы продолжительность стипендии соответствовала необходимости и была реальной, с тем чтобы избежать излишних продлений (пункт 86).

14. До предоставления краткосрочной индивидуальной стипендии следует четко определить ее цели и ожидаемую от нее пользу, включая возможность, а также немедленную применимость полученных стипендиатом знаний по возвращении на родину (пункты 82-84, 97-98, 102).

15. Число дорогостоящих поездок отдельных лиц в отдаленные страны в краткосрочные ознакомительные поездки должно быть сокращено в пользу групповых краткосрочных программ подготовки и ознакомительных поездок. Краткосрочные программы, включающие посещение более чем двух или трех стран, должны предусматриваться для тех случаев, когда высококвалифицированный специалист нуждается в такой ознакомительной поездке, для того чтобы получить возможность обсудить последние результаты исследований с другими специалистами в той же области знаний (пункты 82-85, 88).

16. При групповой подготовке программы и ознакомительные поездки, независимо от их продолжительности, должны быть тщательно подготовлены организацией-донором (пункт 88).

17. Участники индивидуальных или групповых ознакомительных поездок должны тщательно отбираться, причем предпочтение следует отдавать имеющим опыт чиновникам высшего звена (пункты 83, 88).

18. Следует полностью учитывать, насколько подходят для посещения принимающая организация или организации, которые должны быть посещены во время ознакомительной поездки (пункты 84, 92).

19. Следует более интенсивно использовать метод мобильных подготовительных курсов, которые организуются для участников в данной стране, регионе или подрегионе, в противоположность обычной практике, когда участники прибывают к месту подготовки (пункты 88, 101, 127, 128).

Размещение

20. При изучении возможностей размещения стипендиатов методика должна состоять в том, чтобы: во-первых, рассмотреть, может ли соответствующая подготовка быть получена в самой стране; во-вторых, может ли она быть получена в организации в том же или другом развивающемся регионе; и наконец, может ли она быть получена в другом месте и где именно (пункты 41, 92-99).

21. Организации-доноры должны обеспечивать более широкое географическое распределение при выборе принимающих организаций в развитых странах (пункты 95-96).

22. Большее количество стипендий следует предоставлять для подготовки на родине стипендиатов и, независимо от места их проживания в этой стране, стипендии в каждом случае должны устанавливаться в зависимости от обстоятельств (пункт 100).

23. Следует поощрять расширение внутрирегиональной подготовки, в результате чего развивающиеся страны на месте организовывали бы подготовительные курсы с программами занятий, составленными специально для удовлетворения их специфических потребностей. Такие курсы могли бы быть стационарными или мобильными и проводиться для групп стипендиатов под руководством консультантов или преподавателей из этого региона или из других стран (пункты 82-85, 88, 101).

24. В тех случаях, когда это целесообразно и не слишком дорого, стипендиаты в ходе их подготовки или возвращаясь из развитых стран должны провести непродолжительное время в организации или учреждении, имеющих отношение к их подготовке, которые находятся в их регионе или в соседнем регионе (пункт 102).

25. Организации, которые еще этого не практикуют, должны через региональные или национальные бюро и в сотрудничестве с заинтересованными правительствами провести детальный обзор имеющихся средств подготовки в странах различных регионов и распространить подготовленное в результате этого руководство также среди государств-членов (пункт 102).

Проблемы стипендиатов в принимающей стране

26. Предотъездные ориентационные и инструкционные курсы должны организовываться систематически в сотрудничестве с посольствами принимающих стран. Отъезжающих стипендиатов можно было бы также познакомить с другими стипендиатами, которые проходили подготовку и недавно вернулись из тех стран, куда предстоит отправиться первым (пункты 107-108).

27. По прибытии в приемный центр в принимающей стране стипендиаты должны получить краткий ориентационный инструктаж, направленный главным образом на практические вопросы, затрагивающие бытовую сторону их жизни. Это могло бы быть организовано местным отделением организации-донора или, если такого отделения нет, отделением другой организации от имени организации-донора. В развивающейся стране это мог бы сделать постоянный представитель ПРООН. В тех случаях, когда организация учредила учреждение-исполнитель, то возможно, что оно, так же как и национальные комиссии или ассоциации Организации Объединенных Наций, смогло бы подготовить такой ориентационный инструктаж (пункты 109-110).

28. Если срок стипендии составляет два года или более, в соответствующих случаях следует рассматривать возможность:

a) предоставления данному лицу одного билета в оба конца для его супруги или возмещения до 50% стоимости такого билета;

b) поездки домой после двух лет отсутствия для тех, у кого долгосрочные стипендии, на срок в три года или более (пункт 112).

Оценка и последующий контроль

29. Оценка программы стипендии должна включать весь ее срок, начиная с объявления стипендии или ее включения в проект и продолжая до того, как пройдет некоторое время после возвращения стипендиата. Она должна быть включена в проект в качестве составной его части (пункты 126, 135, 144-146).

30. Каждому стипендиату должен посылаться вопросник "о проделанной работе", охватывающий каждый шес имесячный период его подготовки, а также "выездной" вопросник, на основе которого он составит свой заключительный отчет. Если срок подготовки непродолжителен, то достаточно одного выездного вопросника. Стипендиату должны посылаться два вопросника "о последующей деятельности": первый - через год по возвращении после подготовки, второй - в течение следующих четырех лет (пункты 147-149).

31. Копии вопросников о последующей деятельности должны посылаться также в соответствующее государственное учреждение, руководству проекта или руководителю в стране-бенефициаре для получения "второго мнения" (пункт 150).

32. В группе стран основанная на вопроснике оценка последующей деятельности должна быть дополнена в соответствующих случаях и, если это возможно, - с финансовой точки зрения, личными опросами вернувшихся стипендиатов и их руководителей по работе и руководителей проекта, которые проводились бы небольшими группами лиц из представителей организации-донора и правительства-бенефициара и экспертов со стороны из этой страны и/или из других стран. Постоянный представитель ПРООН должен быть подключен к проведению такой оценки (пункты 136, 138, 151).

33. Для всех организаций системы Организации Объединенных Наций должны быть разработаны тщательно подготовленные стандартные вопросники для оценки и последующего контроля. В этом отношении инициативу мог бы взять на себя Подкомитет АКК по образованию и подготовке. Эти вопросники, в частности, должны быть связаны с вопросами,

указанными выше в пунктах 118 - 145. Каждая организация, конечно, будет иметь право добавить к стандартным формам любые специфические вопросы, имеющие отношение к ее сектору и к виду полученной стипендиатом подготовки (пункт 152).

34. Должны быть ассигнованы средства для того, чтобы:

a) снабжать отдельных вернувшихся стипендиатов на протяжении периода до трех лет научно-технической литературой, которая позволила бы им оставаться в курсе наиболее последних достижений в соответствующих областях;

b) организовывать курсы повышения квалификации в одном месте для стипендиатов, вернувшихся из определенной группы стран. Такие курсы могли бы проводиться мобильной группой экспертов в данном секторе (пункты 128, 153).

35. Если стипендиат был подготовлен к использованию весьма сложного или специального оборудования, которое необходимо будет также использовать в проекте, к которому он возвращается, но которого нет в его родной стране, то в проектном бюджете должны быть выделены средства на поставку такого оборудования (пункты 128, 154).

36. Если это возможно, то результаты оценки проделанной работы, заключительной оценки и оценки последующей деятельности следует вводить в ЭВМ для того, чтобы в случае необходимости облегчить быструю подборку информации и обратную связь (пункты 30, 129, 169).

37. Организации-доноры, которые еще не сделали этого, должны составить списки или справочники о вернувшихся стипендиатах по различным дисциплинам, которыми они занимаются (пункты 133, 155).

Организационная структура учреждений, ответственных за стипендии

38. Управление стипендиями в центральных учреждениях или региональных бюро (в зависимости от обстоятельств) должно быть поручено единому отделу с общей ответственностью за размещение стипендиатов, наблюдение за их подготовкой, оценку, последующий контроль, собственно административную деятельность и т.д. Этот отдел должен действовать в консультации и в тесном сотрудничестве с оперативными службами, ответственными за содержание данной программы стипендий, которые должны полностью информировать этот отдел относительно хода осуществления проекта, частью которого является стипендия (если стипендия вообще входит в проект). Административный отдел, в свою очередь, должен полностью информировать соответствующие оперативные службы относительно осуществления стипендий. Соответствующие инструкции по этому поводу должны быть включены в имеющееся в этой организации руководство по стипендиям. Желательно, чтобы главой этого отдела было лицо, имеющее полученный на месте опыт по оказанию технической помощи, а также опыт в оперативном планировании стипендий (пункты 164, 166, 168, 179, раздел 10 главы III).

39. Там, где еще нет внутрисекретариатских комитетов, они должны быть созданы в крупных организациях системы для координации работы различных служб или отделов, занимающихся выполнением и руководством стипендий (пункты 166, 170, 174).

Учреждения-исполнители

40. В большем числе принимающих стран следует изучить возможность того, чтобы иметь единое учреждение-исполнитель для обслуживания всех организаций системы (как это уже имеет место в ряде стран) (пункт 179). Возможны следующие альтернативы:

a) правительства принимающих стран могли бы согласиться (как они и делают во многих странах) предоставлять такие услуги бесплатно через созданный или субсидируемый ими орган;

b) сама организация-донор через свои местные отделения или через отделения родственной организации (включая постоянных представителей ПРООН) могла бы взять на себя эти функции;

c) этим мог бы заниматься другой орган (например, национальные комиссии ЮНЕСКО, национальные ассоциации содействия Организации Объединенных Наций) (пункт 178).

Децентрализация обязанностей в отношении стипендий

41. Центральные учреждения (или региональные бюро) должны использовать единый канал связи с правительствами по поводу стипендий. В том случае, если организация не имеет национального, районного или регионального представителя или имеет региональное или районное бюро, но не имеет национального бюро, то постоянные представители ПРООН, как правило, должны служить каналом связи. Если организация имеет представителя в стране, то он должен выполнять такую обязанность. Во всех случаях с постоянным представителем ПРООН следует консультироваться и постоянно информировать его, и при решении трудностей следует прибегать к услугам его бюро (пункты 183, 184).

42. В тех случаях, когда управление стипендиями не децентрилизовано, постоянные представители организации должны принимать более непосредственное участие в выполнении региональных программ стипендий (пункт 185).

43. Если стипендии не являются составными частями крупных проектов, то разработка деталей программ и необходимые организационные мероприятия обязательно должны оставаться в ведении бюро центральных учреждечий, которые должны проводить переговоры как с заинтересованными правительствами, так и с правительствами принимающих стран, либо непосредственно, либо через своих представителей в странах, районах или регионах или через постоянного представителя ПРООН (пункт 187).

44. Если речь идет о стипендиях, которые являются частью крупных проектов, то ответственность в значительной мере должна быть передана на места. Такая передача полномочий могла бы проходить на основе принципов, предложенных в таблице в пункте 190 (пункты 186, 188, 190).

Координация деятельности между секретариатами

45. Подкомитет АКК по образованию и подготовке должен рассмотреть следующие вопросы:

a) создание специальной рабочей группы на определенные периоды, которой было бы специально поручено заниматься рассмотрением конкретных проблем, возникающих в связи с управлением стипендиями или, что предпочтительно, назначение опытного докладчика (или докладчиков) для рассмотрения и подготовки докладов по таким конкретным проблемам (пункты 196-197); и

b) просьбу к предложенной специальной рабочей группе или предпочтительно к докладчику (или докладчикам) рассмотреть, в частности, стандартизацию в таких вопросах, как терминология, формы назначения и процедуры оценки и последующего контроля и вопросники и т.д. (пункты 10,15, 81, 198-201).

Стоимость стипендий

46. Обычные месячные путевые пособия должны выплачиваться стипендиатам, участвующим в краткосрочных семинарах, коллоквиумах, подготовительных курсах, ознакомительных поездках и т.д. продолжительностью менее 30 дней (пункты 204, 206).

47. ПРООН должна продолжать выступать в активной координирующей роли в пересмотре через определенные промежутки времени ставок стипендий и суточных. По крайней мере один раз в год к заранее установленной дате без ущерба для инициативы постоянных представителей ПРООН должна потребовать от постоянных представителей отчеты и рассмотреть рекомендации, после чего, в свою очередь, она подготовила бы рекомендацию для Комиссии по международной гражданской службе или для Финансового управления Организации Объединенных Наций, которые установят пересмотренные максимальные ставки (пункты 202, 207-208).

Переориентация программ стипендий

48. Направление деятельности организаций-доноров в области подготовки следует несколько изменить, с тем чтобы больше внимания уделялось, например, усилению различными способами существующих национальных и региональных организаций, занимающихся подготовкой, и поддержке создания новых организаций, уделяя при этом особое внимание подготовке инструкторов (или преподавателей) (пункты 209-210, 212). Программы стипендий должны брать за образцы наиболее удачные программы, и последующее сокращение издержек могло бы быть использовано на вышеуказанные цели (пункты 211-212).

Заинтересованность правительств стран-бенефициаров в стипендиях. Пересмотр программ стипендий и связанных с ними процедур

49. В связи с периодическим пересмотром на уровне стран проектов ПРООН самой этой организацией, организациями-исполнителями и правительственными органами программы стипендий также должны пересматриваться (пункты 213-214).

50. Лица, руководящие вопросами стипендий в центральных учреждениях или региональных бюро, должны периодически встречаться с лицами, ответственными за стипендии в национальных административных органах с целью:

a) улучшения личных контактов и взаимосвязи;

b) предоставления возможности странам сопоставить методы и соревноваться за качество;

c) достижения общих выводов и установления общих руководящих принципов в отношении руководства стипендиями (пункты 214-215).